Robert D. Putnam

Kad demokratija veiktų

PILIETINĖS TRADICIJOS ŠIUOLAIKINĖJE ITALIJOJE



MARGI RAŠTAI

ALK



Italija: tyrimo maršrutas

Robert D. Putnam
Su Robertu Leonardi *ir*
Raffaella Y. Nanetti

Kad demokratija veiktų

PILIETINĖS TRADICIJOS ŠIUOLAIKINĖJE ITALIJOJE

Iš anglų kalbos vertė
Jūratė Novagrockienė
Ainė Ramonaitė

MARGI RAŠTAI
VILNIUS 2001

UDK 323 (450)
Pu-106

Versta iš:
Putnam, Robert D.
MAKING DEMOCRACY WORK:
Civic traditions in modern Italy
Robert D. Putnam with
Robert Leonardi and
Raffaella Y. Nanetti
Published by Princeton
University Press, Princeton,
New Jersey, 1994

This edition published with
support from the
Open Society
Fund-Lithuania,
and from the CEU
Translation Project of the
Open Society
Institute-Budapest

Knygos leidimą finansavo
Atviros Lietuvos fondas
ir Atviros visuomenės
institutas Budapešte
(Vidurio Europos universiteto
Vertimų projektas)

ISBN 9986-09-229-9
ISSN 1392-1673

Skiriu Albertui ir kitiems

Turinys

Paveikslų sąrašas

Lentelių sąrašas

Pratarmė

Šioje knygoje nagrinėjami kai kurie fundamentalūs pilietinio gyvenimo klausimai remiantis Italijos regionų studijomis. Ji parašyta dviems visiškai skirtingiems adresatams – tiems, kurie, kaip ir aš, yra pakerėti Italijos gyvenimo subtilybių, ir tiems, kurie ne žavisi juo, bet domisi demokratijos teorija ir praktika.

Pats tyrinėjimas prasidėjo nuo pokalbių su Peteriu Lange ir Peteriu Weitz'u 1970 metų pavasarį, kai mes visi trys Romoje studijavome įvairius Italijos politikos aspektus. Netikėtai Italijos vyriausybė sutiko įgyvendinti ilgai ignoruotą konstitucinę nuostatą apie regionų valdymą. Kadangi šios naujos institucijos buvo kuriamos skirtinguose Italijos regionuose nuo pamatų, eksperimentas suteikė išskirtinę progą pradėti ilgalaikes sistemines studijas apie šių institucijų vystymąsi ir jų prisitaikymą prie socialinės aplinkos. Tačiau, jei būčiau suvokęs, kad vėlesni tyrinėjimai tęsis beveik ketvirtį amžiaus arba kad jie nuves mane prie lošimų teorijos ir viduramžių istorijos gelmių, vargu ar būčiau ryžęsis jų imtis.

Paskatintas šviesaus atminimo profesoriaus Alberto Spreafico ir gavęs Mičigano universiteto finansinę paramą, 1970 metų rudenį pravedžiau pirmąją kelių regionų, išsibarsčiusių pusiasalyje, naujai išrinktų tarybų narių apklausą. Vėliau, grįžęs į Ana Arborą, pradėjau analizuoti šiuos interviu padedamas dviejų jaunų talentingų bendradarbių – Roberto Leonardi ir Raffaellos Nanetti. Iki 1975-ųjų, kai buvo išrinkta nauja tarybų narių kohorta, Bobas ir Raffi tapo kitų fakultetų nariais – ir politikos moks-

lo, ir miestų, ir regionų planavimo. Mes susitarėme suvienyti jėgas antrai interviu bangai organizuoti ir taip įteisinome glaudų, ilgalaikį ir produktyvų bendradarbiavimą.

Vėlesnius dešimtmečius mes trise praleidome šimtus valandų kartu planuodami ir atlikdami tyrimą, aprašytą šioje knygoje. Paskutiniuosiuose etapuose Bobas ir Rafi pirmiausia buvo atsakingi už alinantį lauko darbą. Mes visi trys nuolat grįždavome į šešis regionus, kurie sudarė mūsų studijų šerdį. Be to, kadangi mūsų studijos tapo geriau žinomos Italijoje, keletas kitų regionų vyriausybių pakvietė mus atlikti analogiškus jų veiklos tyrinėjimus.

Kai kurios iš daugelio šio projekto publikacijų buvo išleistos visų vardu[1], kitos (kaip ir ši knyga bei keletas parašytų Bobo ir Raffi[2]) parengtos atskirai, nors remiasi faktais ir idėjomis, rinktais dirbant kartu.

Nors nė vienas iš šių dviejų tyrėjų nėra atsakingas už teiginius, dėstomus knygoje, jų vardai tituliniame lape – tai pagarbos ir padėkos ženklas už daugiau kaip dvidešimties metų bendradarbiavimą, kūrybiškumą, sunkų darbą ir draugystę.

Šio projekto koncepcijos evoliucija buvo tokia pat sudėtinga, kaip ir pačių regionų vyriausybių raida. Socialinis mokslas tradiciškai buvo apibūdinamas kaip tiesioginis hipotezių išvedimas iš teorijos, faktų rinkimas ir išvadų pateikimas. Nors teorija ir faktai taip pat buvo svarbūs projektui, jo vystymasis labiau panašėjo į kvapą gniaužiantį detektyvinį pasakojimą, kuriame išaiškinami kylantys įvairūs įtarimai, jėgos eikvojamos klaidingoms paieškoms, materializuojamos naujos siužetinės linijos, pasitvirtina kai kurios nuojautos, ankstesni įtarimai aiškinami iš naujo vėlesnių faktų šviesoje, kiekvienas išspręstas galvosūkis iškelia kitą galvosūkį, ir seklys niekada nėra visiškai tikras, kur atves pėdsakas.

Iš pradžių mūsų tyrimas buvo sutelktas į tęstinumą ir kaitą, 1970 metų interviu naudojant kaip išeities tašką, nuo kurio matuojama institucijų raida. Vėliau, kai mūsų duomenys atskleidė prieštaringus regionų vyriausybių laimėjimų ir nesėkmių skirtumus, mes atkreipėme dėmesį į lyginimą erdvėje, o ne

laike. Palaipsniui paaiškėjo, kad šie skirtumai turi stebėtinai gilias istorines šaknis. (Retrospektyviai žiūrint, kaip daugumoje detektyvinių pasakojimų, atsakymas atrodė toks akivaizdus, kad mes privalėjome susiprotėti daug anksčiau.) Šios istorinės sąsajos iškėlė itin svarbias teorines problemas ir neapsiribojo vien Italija, o lietė fundamentalius demokratijos, ekonominės plėtros ir pilietinio gyvenimo klausimus.

Dėl to ši knyga prasideda siauru, nuodugniu pačių regionų vyriausybių tyrimu ir palaipsniui įgauna platesnį mūsų atradimų įprasminimą. Knyga, kaip visuma, įkūnija ginčą apie demokratiją ir bendruomenę, kuris, mano manymu, taip pat yra reikšmingas nepasitenkinimui dabartine Amerika, tačiau šių implikacijų įvardijimas yra ateities uždavinys.

Dešimtys mokslininkų dirbo prie šio projekto daugiau kaip dvi dekadas, tačiau ypač paminėtini Paolo Bellucci, Sheri Berman, Giovanni Cocchi, Bryan Ford, Nigeli Gault, Celinda Lake, Franco Pavoncello ir Claudia Rader.

Iš daugelio Italijos mokslininkų, patarusių ir padėjusių, labiausiai norėčiau padėkoti Carmelo Azzarą, Sergio Bartole, Gianfranco Bartolini, Sabino Cassere, Franco Cazzola, Gianfranco Ciaurro, Leonardo Cuoco, Alfonso del Re, Francesco d'Onofrio, Marcello Fedele, Elio Gizzi, Luciano Guerzoni, Andrea Manzella, Nando Tasciotti, Lanfranco Turci ir šimtams vietinių regionų bei šalies lyderių, kurie metų metus kalbėjosi su mumis anonimiškai.

Šiame projekte, kaip ir daugelyje kitų studijų apie Italiją, ypač padėjo Alberto Spreafico. Alberto supažindino mane su Italija prieš ketvirtį amžiaus, jo įkurtas Socialinių mokslų komitetas daug kartų įvairiomis progomis priėmė mane, ir jo švelnus, išmintingas skatinimas buvo svarbiausias pradedant šį projektą. Šios knygos dedikacija rodo mano didžiulį įsipareigojimą Albertui ir daugybei kitų paprastų, pilietiškai mąstančių italų, parėmusių mano pastangas suprasti nuostabias jų sudėtingos visuomenės paslaptis.

Per tuos metus daugelis kolegų pateikė pradinių juodraščių ir metmenų įžvalgas ir negailėjo kritikos. Ypač noriu padėkoti

Alberto Alesina, James Alt, Robert Axelrod, Edward C. Banfield, Samuel H. Barnes, Michael Barzelay, Terry Nichols Clark, John Comaroff, Jeff Frieden, Paul Ginsborg, Richard Goldthwaite, Raymond Grew, Peteri A. Hall, Jens Joachim Hesse, John Hollander, Steven Kelman, Robert O. Keohane, Robert Klitgaard, Jacek Kugler, Daniel Levine, Marc Lindenberg, Glenn C. Loury, Charles Maier, John D. Montgomery, Kenneth A. Shepsle, Judith N. Shklar, Malcolm Sparrow, Federico Varese, Jeff W. Weintraub, Vincent Wright, Richard Zeckhauser ir keletui anonimiškų recenzentų. Aarono Wildavsky'io švelnus skatinimas „išspausti iš savęs dar nors vieną unciją kūrybiško mąstymo" pastūmėjo mane nemesti nebaigto darbo, o Walterio Lippincott'o nuolatinė rūpestinga parama išsaugojo mano entuziazmą tais momentais, kai dėmesys krypo kitur.

Finansinę paramą įvairiais tyrimo etapais paprastai teikė Mičigano universitetas, Nacionalinis mokslo fondas (grantai GS-33810, SOC76-14690 ir SES-7920004), Jungtinių Valstijų Germano Marshalo fondo skyrius Vokietijoje, Harvardo universitetas, Johno Simono Guggenheimo atminimo fondas, l'Instituto Carlo Cattaneo, La Presidenza del Cosiglio dei Ministri, Europos universiteto institutas, Europos Bendrijos Komisija ir įvairios regionų vyriausybės (Bazilikatos, Friulio-Venecijos-Džūlijos, Emilijos-Romanijos, Markės, Toskanos ir Umbrijos).

Mičigano universitetas, Harvardo universitetas (ypač jo Tarptautinių reikalų centras), Išplėstinių studijų bihevioralistinių mokslų centras, Woodrowo Wilsono tarptautinis mokslininkų centras, Rokfelerio fondo Beladžio konferencijų centras, Oksfordo universiteto Nafeldo koledžo Europos studijų centras buvo labai svetingi įvairiais mano darbo laikotarpiais.

Rosemary, Jonathanas ir Lora Putnamai su šiuo projektu dirbo taip ilgai, kad net sunku prisiminti nuo kada: ar keliaudami per regionus, ar padėdami analizuoti duomenis, ar komentuodami nesibaigiančius juodraščius ir kartu džiaugdamiesi mano atradimais. Už visa tai esu be galo dėkingas.

1

Įvadas: studijuojant institucijų veiksmingumą

Kodėl vienos demokratinės vyriausybės sėkmingai dirba, o kitos žlunga? Šis klausimas, nors ir senas, tebėra aktualus. Pasibaigus triukšmingam mūsų šimtmečiui, didieji ideologiniai debatai tarp liberalų demokratų ir jų priešininkų blėsta. Ironiška, bet filosofinį liberaliosios demokratijos viešpatavimą lydi vis didėjantis nepasitenkinimas jos praktine veikla. Nuo Maskvos iki Šv. Luiso Rytuose, nuo Mechiko iki Kairo gilėja nusivylimas viešosiomis institucijomis. Nors Amerikos demokratinės institucijos pradeda savo trečiąjį šimtmetį, tačiau jaučiama, kad vis labiau abejojama mūsų nacionaliniu savivaldos patyrimu. Kitoje pasaulio dalyje buvusios komunistinės Eurazijos šalys suvokė, jog privalo kurti savą demokratinio valdymo sistemą nuo pagrindų. Visur moterys ir vyrai ieško bendrųjų problemų sprendimo – švaresnio oro, labiau garantuoto darbo, didesnio saugumo miestuose. Nedaugelis mano, kad galima apsieiti be vyriausybės, dar mažiau vis dar tikinčių, jog mes žinome, kas pagerina vyriausybės darbą.

Šios knygos tikslas – praturtinti mūsų supratimą apie demokratinių institucijų veiksmingumą. Kokia formalios institucijos įtaka politikos ir vyriausybės veiklai? Ar institucijų reformavimas atsiliepia jų veiklai? Ar institucijos veikla priklauso nuo jos socialinės, ekonominės ir kultūrinės terpės? Jei mes transplantuosime demokratines institucijas, ar jos prigis naujoje aplinkoje, kaip išaugo senojoje? O gal demokratijos kokybę lemia piliečių savybės, nes kiekviena tauta gauna tokią vy-

riausybę, kokios nusipelno? Mūsų ketinimas – teorinis. Mūsų metodas – empirinis, paremtas unikalaus institucijų reformos eksperimento, vykdyto Italijos regionuose pastaruosius dvidešimt metų, pamokomis. Tyrinėjimai mus giliai įtrauks į pilietinio gyvenimo būdą, į griežtą kolektyvinio veiksmo logiką ir į viduramžių istoriją, nors kelionė prasideda nuo šių dienų Italijos įvairovės.

Tyrimo maršrutas

Autostrada, aukštai iškilusia išilgai Italijos Apeninų pusiasalio, skubantis keliautojas 870 kilometrų nuo Seveso šiaurėje iki Pietrapertosos pietuose gali įveikti per vieną ilgą dieną, pirmiausia sukinėdamasis per judrius pramoninius Milano priemiesčius, greitai kirsdamas derlingą Po lygumą, pranerdamas pro žymiąsias Renesanso sostines – Boloniją ir Florenciją, aplenkdamas nešvarius, niūrius Romos priemiesčius, o po to – Neapolį ir pagaliau įkopdamas į negyvenamus Bazilikatos kalnus – nuo Italijos bato izoliuotą užkulnį.[1] Tačiau atidžiam stebėtojui ši greita kelionė įspūdinga ne dėl didelio atstumo, bet dėl istorinio kontrasto tarp jos pradinio ir galinio punktų.

Sevesas, kuklus šiuolaikinis miestas mišrioje pramonės ir žemės ūkio juostoje, nutolęs dešimt mylių į šiaurę nuo Milano, tapo žinomas pasauliui kaip didžiulės ekologinės nelaimės vieta, kai sprogo vietinė chemijos gamykla apnuodydama dioksinu namus, įstaigas, laukus ir gyventojus. Daugelį mėnesių po įvykio vairuotojai, skubėdami autostrados greičiu pro Sevesą sandariai užsuktais langais, žiopsojo į aptvertus namus ir į baisias, baltai apsigaubusias su apsauginiais akiniais figūras, valančias miestą ir jo apylinkes. Industrializuotam pasauliui Sevesas simbolizavo augančią ekologinių nelaimių riziką. Apstulbintiems vietiniams pareigūnams katastrofa Sevese įkūnijo ryškėjančius dvidešimt pirmojo amžiaus viešosios politikos iššūkius.[2]

Viešojo valdymo požiūriu keliauti iš Seveso į Pietrapertosą 1970-aisiais reiškė sugrįžti šimtmečius į praeitį. Daugelis pietrapertosiečių vis dar gyveno vieno ar dviejų kambarių akmeninėse pašiūrėse, prilipdytose prie kalno paviršiaus po pačia uolėta viršūne, kur juos prieš daugelį metų pritvirtino Lucijano protėviai. Netoliese fermeriai vis dar kūlė javus rankomis padedami tik vėjo, švilpiančio pro jų grėblių virbus, kaip prieš tūkstantmetį tai darydavo Viduržemio jūros baseino valstiečiai. Daugelis vietinių vyrų ieškodavo laikino darbo Šiaurės Europoje, ir kai kurių iš jų sėkmė buvo pažymėta vokiškais numeriais ant keleto automobilių, pastatytų kiek žemiau kaimo. Tačiau gyventojams, kuriems sekėsi prasčiau, transportą atstodavo asilai, kurie kartu su keliais sulysusiais viščiukais ir katėmis dalijosi bendru akmeniniu prieglobsčiu. Žemiau, ant kalvos, kai kurie grįžę emigrantai pasistatė tinkuotus namus su viduje įrengtu vandentiekiu, bet daugeliui kaime tekančio vandens ir kitų bendrųjų patogumų stoka liko labiausiai slegiančia problema, kaip ir daug kur Europoje prieš tris ar keturis šimtmečius.

Kaip ir jų tėvynainiai Sevese, Pietrapertosos žmonės susidūrė su rimtomis problemomis, kurias ekonomistai vadina „viešosiomis gėrybėmis“ ir „viešuoju deficitu“. Abiejų miestų ekonominiai, socialiniai ir administraciniai ištekliai akivaizdžiai skyrėsi, kaip ir jų vietinės problemos, bet abiem atvejais žmonėms reikėjo vyriausybės pagalbos. 1970-ųjų pradžioje nacionalinė administracija netikėtai pagrindinę atsakomybę už įvairiausias visuomenės sveikatingumo bei saugumo ir kitas eiliniams italams rūpimas problemas perdavė naujai sukurtoms, renkamoms regionų vyriausybėms. Dabar Seveso ir Pietrapertosos gyventojai dėl savo bendrų rūpesčių turėjo kreiptis į kaimyninius Milaną ir Potencą, o ne į tolimąją Romą. Tyrinėjimai, ar tinkamai ir kodėl šios naujos institucijos atitiko gyventojų poreikius, paskatins mus sugretinti kertinius pilietinio gyvenimo bruožus ir bendradarbiavimą dėl bendrosios gerovės.

Naujų vyriausybių valdos dažniausiai sutapo su pusiasalio istoriniais regionais, apimančiais ir tokias šlovingas sritis, kaip

Toskana ir Lombardija. Tačiau po Italijos suvienijimo 1870 metais jos administracinė struktūra buvo labai centralizuota, modeliuota pagal Napoleono Prancūziją. Kaip daugelis prisimena, vietinius pareigūnus kontroliavo prefektai, tiesiogiai atsiskaitydavę Romai. Niekada neegzistavo regionio lygio vyriausybė. Todėl faktas, kad viešosios Seveso bei Pietrapertosos ir tūkstančių kitų Italijos bendruomenių, mažų ir didelių, problemos bus patikėtos spręsti nepatyrusioms regionų vyriausybėms, piliečių požiūriu, buvo ypatingos praktinės reikšmės eksperimentas.

Nuo 1970 metų mes atidžiai sekėme dalies šių naujai gimstančių institucijų, atstovavusių visam Italijos pusiasalio ekonominių, socialinių, kultūrinių ir politinių terpių diapazonui, evoliuciją. Mūsų nuolatinės kelionės į įvairių regionų sostines greitai atskleidė ryškius institucijų veiksmingumo skirtumus.

Netgi regiono valdžios pareigūnų paieškos Apulijos sostinėje Baryje pasirodė mums sudėtingos kaip ir jo gyventojams. Kaip ir atvykstantys tyrinėtojai, eiliniai apuliečiai pirmiausia kažkur už geležinkelio sandėlių turi susirasti neišvaizdžias regionų būstines. Nešvariame laukiamajame sudribę keli tingūs pareigūnai, kurie kiekvieną dieną, matyt, pasirodo valandai ar dviem, bet ir tada gali būti neprieinami. Atkaklus lankytojas gali išsiaiškinti, kad kontorose už pakylos – tik vaiduokliškos tuščių suolų eilės. Vienas meras, susijaudinęs dėl savo bejėgiškumo sulaukti veiksmų iš regiono biurokratų, mums aiškino: „Jie neatsako į laiškus, neatsako į telefono skambučius ir, kai aš vykstu į Barį baigti pildyti dokumentaciją, turiu kartu pasiimti spausdinimo mašinėlę ir mašininkę." Plačiai paplitusi pareigų dalijimo sistema kenkia administravimo našumui. Taip kartą klerkas mūsų akivaizdoje atšovė savo nominaliam viršininkui: „Jūs negalite man įsakinėti. Aš esu „gerai proteguojamas." Tuo metu regionų vadovai įsitraukė į Bizantijos feodų pobūdžio vaidus dėl globos ir pareigų ir siūlė retorinius regionų atnaujinimo projektus, kurie, atrodė, niekada nebus įgyvendinti. Jei Apulija taptų „naująja Kalifornija", kaip kartais

sako vietiniai aktyvistai, tai įvyktų nepriklausomai nuo naujos regiono vyriausybės veiksmingumo ir ne jos dėka. Apulijos gyventojai neslepia paniekos savo regiono vyriausybei. Iš tikrųjų jie retai galvoja apie ją kaip apie „savą".

Emilijos-Romanijos vyriausybės Bolonėje produktyvumo skirtumas yra stulbinantis. Apsilankymas regiono centre stiklinėmis sienomis prilygsta apsilankymui modernioje, gerai techniškai įrengtoje firmoje. Guvus, mandagus durininkas nurodo lankytojams reikalingą kontorą, kur, visai tikėtina, tam paskirtas tarnautojas ras kompiuterizuotą regiono problemų ir politikos duomenų bazę. Centrinė Bolonės aikštė garsi savo iki vidurnakčio trunkančiais visiškai skirtingų piliečių grupių bei politikos aktyvistų debatais, kurių įkvepiančių diskusijų apie dienos aktualijas aidas atsikartoja regiono tarybos kabinetuose. Emilijos vyriausybė, įstatymdavystės pradininkė, nuo žodžių perėjo prie teisinių aktų įgyvendinimo. Jos efektyvumas matuojamas tuzinais lopšelių-darželių ir industrinių parkų, stacionarių teatrų ir profesinio mokymo centrų, išsibarsčiusių po visą regioną. Į diskusijas linkę piliečiai Bolonės aikštėje yra kritiški savo regiono vyriausybės atžvilgiu, bet jie gerokai labiau patenkinti negu jų tėvynainiai Apulijoje. Kodėl naujos institucijos sėkmingai dirba Emilijoje-Romanijoje, o Apulijoje – ne?

Pagrindinis mūsų tyrimo metu kilęs klausimas buvo: *kokios yra stiprių, atliepių, veiksmingų atstovavimo institucijų kūrimo sąlygos?* Italijos regioninis eksperimentas siūlo su niekuo nepalyginamą galimybę atsakyti į šiuos klausimus. Jis suteikia retą progą sistemiškai studijuoti naujų institucijų gimimą ir raidą.

Pirma, penkiolikos regionų vyriausybės buvo įsteigtos vienu metu, 1970 metais, suteikiant joms visiškai vienodas konstitucines struktūras ir įgaliojimus. 1976–1977-aisiais po intensyvios politinės kovos, aprašytos antrame knygos skyriuje, visiems regionams buvo suteikti įgaliojimai spręsti daugelį viešųjų klausimų. Iš dalies nuo šių penkiolikos regionų besiskiriantys kiti penki „specialieji" regionai buvo sukurti kele-

riais metais anksčiau suteikiant jiems kai kuriuos platesnius, konstituciškai įtvirtintus įgaliojimus. Šie penki regionai buvo pasienio zonose ir Antrojo pasaulinio karo pabaigoje kėlė grėsmę dėl separatistinių sentimentų. Tam tikrais aspektais ilgesnis gyvavimas ir platesni specifinių regionų vyriausybių įgaliojimai suteikė jiems savitumo. Bet dėl daugelio priežasčių jie pagrįstai gali būti nagrinėjami kartu su kitais įprastais regionais. Apskritai kalbant, mes rinkome faktus apie visus dvidešimt regionų.

Iki 1990-ųjų pradžios naujos vyriausybės, būdamos vos dviejų dešimčių amžiaus, disponavo beveik dešimtadaliu Italijos bendrojo vidinio produkto. Joms buvo suteikta atsakomybė už tokias sritis, kaip miestų reikalai, žemės ūkis, būstas, ligoninės ir sveikatos tarnybos, viešieji darbai, profesinis lavinimas ir ekonomikos plėtra. Nežiūrint nesibaigiančių regionalistų skundų dėl apribojimų, primetamų centrinės vyriausybės, visos naujos institucijos įgijo pakankamą galią atskleisti savo pobūdį. Popieriuje šie dvidešimt regionų yra visiškai tapatūs ir turi vienodas potencialias galias.

Antra, vis dėlto socialinis, ekonominis, politinis ir kultūrinis kontekstai, į kuriuos buvo persodintos naujosios institucijos, skyrėsi labai ryškiai. Socialiniu-ekonominiu požiūriu kai kurie regionai, pavyzdžiui, Pietrapertosa Bazilikatoje prilygsta Trečiojo pasaulio šalims, o kiti, kaip Sevesas Lombardijoje, jau tampa postindustriniu. Skirstant regionus pagal išsivystymo lygį, matyti politinių tradicijų skirtumai. Pavyzdžiui, kaimyniniai Venecija ir Emilija-Romanija 1970 metais buvo panašūs ekonomiškai, tačiau Venecija – uolių katalikų kraštas, o Emilija-Romanija, centrinės Italijos „raudonosios juostos“ centras, nuo 1945-ųjų buvo kontroliuojama komunistų. Kai kurie regionai paveldėjo „patrono-kliento“ politikos modelį, daugiau ar mažiau perimtą iš feodalinės praeities. Kiti buvo transformuoti didžiųjų migracijos bangų ir socialinių pokyčių, persiritusių per Italiją 1950–1960-ųjų bumo laikotarpiu.

Italijos eksperimentas buvo tarsi užsakytas institucijų plėtros

dinamikos ir ekologijos lyginamajai studijai. Visai kaip botanikai, kurie gali tyrinėti augalo vystymąsi matuodami genetiškai identiškų daigų augimą skirtinguose sklypuose, taip ir vyriausybės veiklos tyrinėtojai gali tirti šių naujų institucijų, formaliai tapačių, perspektyvą skirtingoje socialinėje-ekonominėje, kultūrinėje ir politinėje terpėse. Ar iš tikrųjų naujosios organizacijos vystysis vienodai tokiuose skirtinguose dirvožemiuose, kurie supa Sevesą ir Pietrapertosą? Jeigu ne, kokie elementai produkuoja skirtumus? Atsakymų į šiuos klausimus svarba gerokai peržengia Italijos sienas, nes mokslininkai ir politikai, eiliniai žmonės visame pasaulyje – industriniame, postindustriniame ir priešindustriniame – bando išsiaiškinti, kaip atstovaujamosios institucijos gali efektyviai veikti.

Kelionės žemėlapis

Nuo antikos laikų politikos mokslas nuolat domėjosi institucijomis, bet pastaruoju metu teoretikai jų problemas pradėjo pulti su nauja energija ir polėkiu „naujojo institucionalizmo“ vardu. Institucijas apibūdinant kaip „ekstensyvios formos lošimus“, kuriuose veikėjo elgseną struktūruoja žaidimo taisyklės, buvo pradėtas naudoti lošimų teorijos ir racionalaus pasirinkimo modeliavimo instrumentarijus.[3] Organizacijų teoretikai iškelia institucijų rolę, rutiną, simbolius ir pareigas.[4] Istorinio institucionalizmo atstovai tyrinėja vyriausybės ir politikos tęstinumą ir pabrėžia laiko bei įvykių eigos reikšmę institucijų plėtrai.[5]

Daugelis naujųjų institucionalistų teorinių ir metodologinių bruožų skiriasi. Tačiau jie sutaria dviem esminiais aspektais:

1. *Institucijos formuoja politiką.* Taisyklės ir veikiančios standartinės procedūros, kurios sudaro institucijas, palieka savo antspaudą politinėse pasekmėse struktūruodamos politinį elgesį. Pasekmės nėra paprasčiausiai redukuotinos iki biliardo kamuolių sąveikos nei tarp individų, nei tarp pagrindinių socialinių jėgų. Institucijos turi įtakos pasekmėms todėl, kad jos formuoja veikėjų identitetus, galią ir strategijas.

2. *Institucijas suformuoja istorija.* Nors daugelis kitų veiksnių gali veikti institucijų formą, jos yra inertiškos ir „atsparios". Todėl jos įkūnija istorines trajektorijas ir posūkius. Istorija yra svarbi, nes ji yra „priklauso nuo trajektorijos" (*path dependent*): kas susidaro pirma (net jeigu tai tam tikra prasme įvyko „atsitiktinai"), lemia tai, kas nutinka vėliau. Individai gali „rinktis" savo institucijas, bet jie renkasi ne jų pačių sukurtomis sąlygomis, ir jų pasirinkimas savo ruožtu turi įtakos taisyklėms, kurioms veikiant, rinksis jų įpėdiniai.

Italijos regioninio eksperimento tyrimo tikslas – abu šiuos požiūrius papildyti empiriniais įrodymais. Institucijas laikydami nepriklausomais kintamaisiais, mes empiriškai aiškiname, kaip institucijų pokyčiai veikia politinių veikėjų identitetus, galią ir strategijas. Po to, institucijas tirdami kaip priklausomą kintamąjį, mes aiškiname, kaip istorija sąlygoja institucijų veiksmingumą.

Tačiau tarp šių dviejų fazių mes įterpiame ir trečiąją, ignoruojamą dabartiniuose darbuose apie institucijas. Mes darome prielaidą, kad praktinį institucijų veiksmingumą formuoja socialinis kontekstas, kuriame jos veikia.

Lygiai taip pat, kaip tas pats individas gali įvairiai apsibrėžti ir siekti savo interesų skirtinguose instituciniuose kontekstuose, taip ir formalios institucijos skirtinguose kontekstuose gali veikti nevienodai. Nors šis aspektas dabartinėse teorijose neakcentuojamas, daugeliui institucijų ir jų reformų tyrinėtojų jis yra žinomas. Vestminsterio tipo konstitucijas, apleistas britų, kai jie pasitraukė iš imperijos, įvairiose pasaulio dalyse ištiko skirtingas likimas. Mes žengiame toliau ir neapsiribojame apibendrinimu „kontekstas svarbus", bet klausiame, kurie socialinio konteksto bruožai labiausiai veikia institucijų veiksmingumą.

Kaip mes suprantame „institucijų veiksmingumą"? Anot kai kurių teoretikų, politinės institucijos pirmiausia yra „žaidimo taisyklės", procedūros, reguliuojančios kolektyvinį sprendimų priėmimą, sritys, kuriose kyla ir (kartais) išsprendžiami konfliktai.[6] (Šie teoretikai JAV Kongresą dažnai naudoja kaip modelį.) Tokio pobūdžio institucijų „sėkmė" reiškia galimybių

suteikimą veikėjams kuo produktyviau įveikti savo nesutarimus, esant preferencijų skirtumams. Tokia politinių institucijų koncepcija yra tinkama, bet nepakankama paaiškinti institucijų vaidmenį viešajame gyvenime.

Institucijos yra lemiamos siekiant *tikslų*, o ne tik siekiant *susitarimų*. Mes norime, kad vyriausybė *darytų*, o ne tik *spręstų* – ugdytų vaikus, mokėtų pensininkams, užkirstų kelią nusikaltimams, kurtų darbo vietas, mažintų kainas, remtų šeimos vertybes ir pan. Mes nesutariame, kurie iš šių dalykų yra labiausiai neatidėliotini nei kaip jie turi būti atlikti ir, apskritai, ar jie reikšmingi. Tačiau visi, net anarchistai, sutinka, kad bent tam tikru metu ir dėl tam tikrų klausimų vyriausybės institucijų *veiksmai* yra būtini. Šis faktas turėtų suteikti žinių mūsų samprotavimams apie institucijų sėkmes ar nesėkmes.

Institucijų veiksmingumo koncepcija šioje studijoje remiasi labai paprastu valdymo modeliu: visuomenės reikalavimai → politinės sąveikos → vyriausybė → politinio sprendimo pasirinkimas → įgyvendinimas. Vyriausybės institucijos priima įeigas iš savo socialinės aplinkos ir produkuoja išeigas reaguodamos į šią aplinką. Dirbantys tėvai siekia tinkamos vaikų priežiūros, prekybininkai susirūpinę liftais parduotuvėse, veteranai apverkia patriotizmo žūtį. Politinės partijos ir kitos grupės artikuliuoja šiuos interesus, o pareigūnai svarsto, jei apskritai svarsto, ką daryti. Pagaliau politika (kuri gali būti tik simbolinė) yra perimama. Išskyrus „nieko nedaryk" politiką, ji turi būti įgyvendinta – steigiant naujus vaikų darželius (arba tai padaryti įpareigojant privačias agentūras), skiriant daugiau patruliuojančių policininkų, dažniau iškeliant vėliavas. Tikrai veiksminga demokratinė institucija turi būti ir atliepi, ir efektyvi: jautri savo gyventojų poreikiams ir efektyviai naudoti ribotus išteklius, skirtus jiems patenkinti.

Painiavos šioje srityje apstu. Pavyzdžiui, kad būtų efektyvi, vyriausybė dažnai privalo būti pakankamai toliaregiška numatyti reikalavimus, kurie dar netgi neartikuliuoti. Debatai ir ak-

lavietės gali stabdyti procesą bet kuriame etape. Vyriausybės veiksmų, net jei jie gerai suplanuoti ir efektyviai įgyvendinti, pasekmės gali būti kitokios, negu tikėjosi iniciatoriai. Nežiūrint to, institucijų veiksmingumas yra svarbus, nes galų gale vyriausybės kvalifikacija lemia žmonių gyvenimą: suteikiamos stipendijos, grindžiami keliai, skiepijami vaikai arba (jeigu vyriausybės veikla žlunga) tai nedaroma.[7]

Institucijų veiksmingumo dinamikos supratimu seniai domėjosi lyginamasis socialinis mokslas. Literatūroje galima rasti tris plačias veiksmingumo aiškinimo perspektyvas. Pirmoji mokykla pabrėžia *institucijų projektavimą*. Šios tradicijos šaknys glūdi formalistinėse legalistinėse studijose, politinės analizės būde, kuris iškilo konstitucijų kūrimo kovose devynioliktajame amžiuje.[8] Johno Stuarto Mill'io *Apmąstymai apie atstovaujamąją vyriausybę* atspindi, kaip ši mąstymo mokykla tikėjo „struktūrinėmis ir procedūrinėmis išmonėmis".[9] Žymiajame Mill'io traktate daugiausia nagrinėjama konstitucinė inžinerija, parodant atstovaujamajai vyriausybei labiausiai tinkamas institucijų formas.[10] Ši mąstymo mokykla tebeviešpatavo demokratijos veiksmingumo analizėje pirmoje dvidešimtojo amžiaus pusėje. „Daroma prielaida [tokios analizės], kad gyvybinga atstovaujamoji vyriausybė (...) priklauso (...) tik nuo tinkamo jos formalių dalių sutvarkymo ir pakankamos ekonominio gyvenimo bei institucijų reikalų sėkmės; ir, kad gera struktūra pasitarnaus net tuomet, jei nelydės sėkmė."[11]

Tarpukario Italijos ir Vokietijos demokratinių eksperimentų žlugimas ir Trečiosios bei Ketvirtosios respublikų sąstingis kartu su augančiu susidomėjimu socialine-ekonomine politikos baze vertė blaiviau žiūrėti į manipuliavimą institucijomis. Kruopštus institucijų projektavimas neužtikrino tinkamo jų veiksmingumo. Nepaisant to, pastaruoju metu „naujojo institucionalizmo" šalininkai ir reformatoriai praktikai vėl skiria didelį dėmesį veiksmingumo organizacinėms determinantėms. Konstitucijų projektuotojai, vadybos konsultantai, patarėjai plėtros klausimais savo rekomendacijose daug dėmesio skiria institucijų veiksmingumui tobulinti. Arturo Israel, Trečiojo pa-

saulio plėtros specialistas, pastebi, kad paprasčiau nutiesti kelią, negu įsteigti organizaciją tam keliui prižiūrėti. Dabartiniuose savo darbuose apie institucijų vystymąsi jis atkreipia dėmesį į valdymo ir organizacinius sprendimų įgyvendinimo ribotumus ir siūlo tobulinti institucijų projektavimą, kuris padidintų sėkmės galimybę.[12] Elinor Ostrom, atidi institucijų tyrinėtoja, užsimojusi įveikti „bendruomenių resursų tragediją" – kolektyvinių veiksmų dilemą, keliančią pavojų tokių „bendrųjų resursų" naudojimui, kaip vandens tiekimas, žvejybos plotai ir pan. Lygindama daugelį tokių pastangų, ir sėkmingų, ir nesėkmingų, Ostrom semiasi patyrimo, kaip projektuoti institucijas, kurios veikia.[13]

Mūsų tyrimas tik netiesiogiai liečia tokius institucijų projektavimo klausimus. Iš tikrųjų mūsų studijoje institucijų projektavimas laikomas konstanta: visos regionų vyriausybės su vienoda organizacine struktūra buvo steigiamos vienu metu. Tyrimo projektas išsiskiria aplinkos veiksniais, tokiais kaip ekonominis kontekstas ir politinės tradicijos. Būsimiems reformatoriams šiais veiksniais sunkiau manipuliuoti, bent jau per trumpą laikotarpį, todėl mūsų tyrimas negali pasiūlyti, kaip išvengti institucijų nesėkmių. Kita vertus, faktas, kad institucijų projektavimas yra Italijos regioninio eksperimento konstanta, reiškia, kad mes geriau galime išsiaiškinti kitų institucijų sėkmės veiksnių įtaką.

Nors mūsų tyrimas neatskleidžia tiesioginio institucijų *projektavimo* poveikio jų veiksmingumui, bet jis nukreiptas į institucijų *kaitos* pasekmes. Mūsų paieškos, kaip regionų vyriausybės vystėsi per du dešimtmečius, apima „prieš ir po" lyginimą, leidusį įvertinti institucijų reformos poveikį. Kaip institucijos ir jų vadovai tobulėjo ir adaptavosi, – taip sakant, institucijų augimo „vystymosi biologija" – persmelkia mūsų tyrimą. Ar sukūrus naujas regionų institucijas, pasikeitė Italijos politika ir valdymas? Kaip institucijų pokyčiai pakeitė vadovų ir piliečių bendradarbiavimo ir kovos dėl viešosios politikos formą? Kaip ir kiek institucijų reformos pakeitė elgesį? Šios problemos bus analizuojama antrame skyriuje.

Antroji demokratinių institucijų veiksmingumo tyrimo mokykla pabrėžia socialinių-ekonominių veiksnių reikšmę. Politikos sociologai nuo Aristotelio laikų tvirtino, kad efektyvios demokratijos perspektyvos priklauso nuo socialinės raidos ir ekonomikos lygio. Šiuolaikiniai demokratijos teoretikai Robert A. Dahl ir Seymur Martin Lipset, samprotaudami apie stabilų ir efektyvų demokratinį valdymą užtikrinančias sąlygas, taip pat pabrėžė įvairius modernizacijos aspektus (gerovę, švietimą, ir t. t.).[14] Net kazualizmo teoretikams nėra nieko akivaizdesnio už faktą, kad veikianti demokratija glaudžiai susijusi su socialine ir ekonomine modernizacija laiko ir erdvės prasme. Socialinių mokslų atstovai, aiškinantys institucijų vystymąsi Trečiajame pasaulyje, taip pat pabrėžia socialinius-ekonominius veiksnius. Pavyzdžiui, Arturo Israel tvirtina, kad „institucijų veiksmingumo tobulinimas yra neatskiriama modernizacijos proceso dalis. Kol šalis nemodernizuota, ji negali pasiekti tokio institucijų veiksmingumo lygio, kuris būdingas išsivysčiusiam pasauliui."[15] Ryškus Italijos regionų socialinio-ekonominio išsivystymo lygių skirtumas leido mums tiesiogiai įvertinti sudėtingą modernumo ir institucijų veiksmingumo sąryšį.

Trečioji mokykla, aiškindama demokratinių institucijų veiksmingumą, pabrėžia *socialinius-kultūrinius veiksnius.* Ši tradicija taip pat nurodo savo išskirtinę kilmę. Platonas *Valstybėje* teigė, kad vyriausybės skiriasi pagal savo piliečių būdą. Šiuolaikiniai sociologai tyrinėja politinę kultūrą aiškindami nacionalinius politinių sistemų skirtumus. Šiuolaikinė šios krypties klasika – Almond'o ir Verba's knyga *Pilietinė kultūra* – siekia išaiškinti demokratinio valdymo skirtumus Jungtinėse Amerikos Valstijose, Didžiojoje Britanijoje, Italijoje, Meksikoje ir Vokietijoje, tyrinėdama gyventojų politines pažiūras ir orientacijas, pavadintas bendru terminu „politinė kultūra".[16] Matyt, išsamiausias šios politinės mokyklos tradicijos pavyzdys (ir todėl ypač tinkamas mūsų studijai) yra Alexis de Tocqueville'io *Demokratija Amerikoje.*[17] Tocqueville nušviečia visuomenės „moralės" ir politinės praktikos ryšį. Pavyzdžiui, piliečių asociaci-

jos nustatė „širdies balso papročius“, kurie yra demokratinių institucijų stabilumo ir efektyvumo pamatas. Šios ir artimos joms prielaidos bus mūsų analizės pagrindas.

Kadangi mūsų tikslas buvo iš Italijos eksperimento detalių gauti apibendrintus rezultatus, mes vertinome ankstesnių vietos valdžios institucijų tyrinėtojų patyrimą. Savo klasikinėje studijoje *TVA and Grass Roots* Philip Selznic pastebėjo, kad „teorinis tyrinėjimas, kai jis nukreiptas į istorinius įvykius ar struktūras, visada yra rizikingas. Taip yra dėl nuolatinės prieštaros tarp siekio apimti kuo daugiau bei interpretuoti medžiagą nagrinėjant ją istoriškai ir ypatingo dėmesio abstrakčiai ir apibendrinančiai santykių indukcijai.“[18] Todėl siekdami neperkrauti tyrimo turtingomis Italijos patyrimo detalėmis, mes taip pat stengėmės deramai įvertinti jos implikacijas platesniam demokratinio valdymo supratimui.

Tyrimo metodai

Tiesa, kaip pastebėjo Karl Deuch, iškyla nepriklausomų įrodymų srovių santakoje. Apdairus sociologas, kaip ir išmintingas išradėjas, turi remtis įvairove, didindamas stipriąsias ir kompensuodamas silpnąsias bet kurio instrumento puses. Tai buvo metodologinė mūsų tyrimo maksima. Norėdami suprasti, kaip veikia institucija, o dar daugiau – kodėl skirtingos institucijos veikia skirtingai, mes privalome naudoti įvairiausius metodus.

Iš antropologų ir profesionalių žurnalistų perėmėme lauko stebėjimo ir atvejo studijų techniką. „Įsismelkimas ir aiškinimasis“, kaip tai apibūdina Richardas Fenno, reikalauja iš tyrėjo pasinerti į institucijos detales, – patirti jos įpročius ir jos kasdienybę, jos sėkmes ir nesėkmes, kaip tai kasdien daro tie, kurie ten gyvena. Toks panirimas aštrina mūsų pajautas ir suteikia daugybę būdų išsiaiškinti, kiek institucija atitinka aplinką ir kaip prie jos prisitaiko. Daug kur mūsų pasakojimas remiasi iliustracijomis ir nuojautomis, rinkto-

mis du dešimtmečius šniukštinėjant po Italijos regionus ir aiškinantis vietos dvasią.

Tačiau socialinis mokslas primena mums apie nuojautų ir faktų skirtumus. Kontrastingi mūsų įspūdžiai apie valdymą Baryje ir Bolonijoje, kokie jie bebūtų aštrūs, turi būti patvirtinti, o mūsų teorinės spekuliacijos – metodiškos, besiremiančios kruopščiais apskaičiavimais. Kiekybinių metodų priemonės gali įspėti, jei mūsų įspūdžiai, kilę iš vieno ar dviejų stulbinančių atvejų, yra klaidingi ir nereprezentatyvūs. Tiek pat svarbi statistinė analizė, vienu metu leidžianti palyginti daug skirtingų atvejų ir dažnai atskleidžianti subtilesnes, bet reikšmingas sąsajas, panašiai kaip Seurat taškinė tapyba geriausiai įvertinama atsitraukus nuo drobės.

Mūsų tyrimo logika reikalauja vienu metu lyginti penkiolika ar dvidešimt regionų pagal daugybę matmenų, ir tokios priemonės, kaip daugianarė regresinė ir faktorinė analizė, labai palengvina šį uždavinį. Nepaisant to, mes stengėmės kuo mažiau nukrypti į sudėtingas statistines procedūras ir paprastai rėmėmės tokiomis priemonėmis, kaip procentai ir sklaidos diagramos. Knygoje pateikiami rezultatai patvirtinami sutartiniais statistinio reikšmingumo testais, tačiau gerokai svarbiau, kad jie taip pat atitinka garsųjį Johno Tukey „smūgio į tarpuakį testą“.[19]

Kaip ir daugelyje detektyvinių istorijų, institucijų veiksmingumo paslapties atskleidimas pareikalavo iš mūsų išstudijuoti praeitį, o tiksliau – kontrastingą įvairių regionų istoriją. Kai kurių epochų Italijos istorikai paliko be galo turtingus įvykių aprašymus, kurie buvo ypač tinkami užduočiai, ir mūsų pasakojimas daug kur remiasi jų darbais. Be to, mes iškapstėme išsamią pastaruosius šimtą ir daugiau metų liečiančią statistinę medžiagą, leidusią mums apskaičiuoti ir todėl gerokai griežčiau pasverti netikėtas mūsų išvadas. Pagal profesiją mes nesame istorikai, ir mūsų pastangos šioje srityje buvo menkos, tačiau bet kurioje visapusiškoje institucijų analizėje istorikų naudojamomis priemonėmis būtina papildyti antropologinius ir bihevioristinius metodus.

Taigi mūsų tikslų įvairumas reikalavo metodų, kurie patenkintų abu lygmenis – gebėjimą apimti skirtingas problemas ir jų transformavimą nepriklausomai nuo laiko ir gilesnę specifinių klausimų, regionų bei reformos etapų analizę. Norėjome surinkti laiko ir erdvės požiūriu sisteminius faktus, užtikrinančius ir tęstinę, ir kryžminę analizę.

Siekdami gauti tokio pobūdžio informaciją, mes organizavome keletą tyrimų, kuriuos pradėjome šešiuose labai skirtinguose Italijos pusiasalio regionuose. Vėliau tyrimai buvo išplėsti visuose dvidešimtyje regionų. (1.1 pav. pateikiami mūsų tirti Italijos regionai.) Studijos, detaliau aprašytos A priede, apima:

- Keturias asmeninių interviu su regionų tarybų nariais bangas šešiuose regionuose 1970–1989 metais. Daugiau kaip septyni šimtai interviu per dvidešimt metų pateikė mums puikų regionų institucijų „judantį paveikslą" pagrindinių protagonistų akimis.
- Tris asmeninių interviu su bendruomenių lyderiais bangas šešiuose regionuose 1976–1989, taip pat visos šalies bendruomenių lyderių apklausą paštu 1983 metais. Bankininkai ir fermeriai, merai ir žurnalistai, profsąjungų lyderiai ir verslo atstovai – šie respondentai gerai pažinojo savo regionų vyriausybę ir galėjo pateikti informuotų autsaiderių požiūrį.
- Šešias specialiai vyriausybės užsakytas nacionalines apklausas, taip pat tuziną kitų rinkėjų apklausų 1968–1988 metais. Šie interviu leido mums nustatyti politinių nuostatų ir socialinio angažuotumo skirtumus regionuose ir ištyrinėti naujų institucijų rinkėjų požiūrius.
- Išsamų institucijų veiksmingumo visuose dvidešimtyje regionų tyrimą taikant įvairius statistinius matavimo metodus, kaip aprašyta trečiame skyriuje.
- Unikalų 1983 metų eksperimentą, smulkiau aprašytą trečiame skyriuje, kurio metu tyrinėtas vyriausybės jautrumas piliečių „iš gatvės" poreikius visuose dvidešimtyje regionų.
- Institucijų politikos ir regionų planavimo studijas šešiuose pasirinktuose regionuose 1976–1989 metais, taip pat detalią įstatymų, priimtų visuose dvidešimtyje regionų 1970–1984 metais, analizę. Šie projektai suteikė pradinių duomenų apie regionų politiką ir vyriausybes ir padėjo interpretuoti bešališkesnę statistinę medžiagą. (Nuolatiniai vizitai į visus šešis regionus netikėtai leido mums patiems patirti niokojantį žemės drebėjimą, sukrėtusį pietų Italiją 1980 metais, ir jo pasekmes.) Taigi su šiais regionais ir jų pagrindiniais veikėjais mes susipažinome labai gerai.



1.1 pav. *Italijos regioninis tyrimas, 1970–1989 m.*

Knygos apžvalga

Triukšmingas septintojo dešimtmečio reformų laikotarpis sulaužė daugiau kaip šimto metų Italijos centralizuoto valdymo modelį ir delegavo beprecedentines galias ir išteklius naujoms regionų vyriausybėms. Antrame skyriuje nagrinėjama, kaip skverbėsi reformų procesas ir kaip jis iš pagrindų pakeitė politinę praktiką ir vyriausybės pobūdį. Kaip vyko reforma, esant senųjų institucijų inercijai? Ar iš tikrųjų naujos institucijos paveikė politinio vadovavimo kokybę ir politikų amato pobūdį?

Ar reforma pakeitė politinės galios ir įtakos pasiskirstymą? Ar ji nulėmė pokyčius, kuriuos pajuto naujų vyriausybių pavaldiniai, ir jei taip, tai kaip jie vertinami? Kokie faktai svariausi tvirtinant, kad institucijų pokyčiai paveikė politinį elgesį?

Pagrindinis šios studijos rūpestis – atskleisti efektyvios vyriausybės ištakas. Pagrindžiant tokio tyrinėjimo pamatus, trečiame skyriuje pristatomas vientisas lyginamasis politikos formavimo, sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo proceso įvertinimas visuose dvidešimt regionų. Antrame skyriuje nagrinėjami pokyčiai laike, o trečiame (ir paskesniuose) jie lyginami erdvėje. Kiek stabili ir veiksminga įvairių regionų vyriausybė? Ar jų priimami įstatymai pažangūs? Ar jie veiksmingi įgyvendinant viešąją politiką sveikatos apsaugos, būsto, žemės ūkio, pramonės srityse? Ar tiksliai ir efektyviai jie patenkina piliečių lūkesčius? Kurios institucijos veikia sėkmingai ir kurios – ne?

Šie institucijų veiksmingumo skirtumai aiškinami ketvirtajame skyriuje, tam tikra prasme – mūsų studijos šerdyje. Jame nagrinėjamas ekonominio modernumo ir institucijų veiksmingumo sąryšis. Dar svarbiau yra tai, kad jame gvildenamas ryšys tarp veiksmingumo ir pilietinio gyvenimo būdo, kurį įvardijame „pilietine bendruomene". Kaip nurodoma Tocqueville'io *Demokratija Amerikoje* ir kituose pilietinės dorybės (*virtue*) vertinimuose, pilietinei bendruomenei būdinga: aktyvūs, visuomeniškumo dvasia persmelkti piliečiai, egalitariniai politiniai santykiai, socialinė sandara, besiremianti pasitikėjimu ir bendradarbiavimu. Mes aptikome, kad kai kurie Italijos regionai yra šlovinami dėl gyvybingų pilietinio bendravimo tinklų ir normų, o kiti regionai yra keikiami dėl vertikaliai struktūruotos politikos, fragmentuoto ir izoliuoto socialinio gyvenimo ir nepasitikėjimo kultūros. Šie skirtumai savo ruožtu atlieka kertinį vaidmenį aiškinant institucijų sėkmę.

Stiprus institucijų veiksmingumo ir pilietinės bendruomenės ryšys neišvengiamai iškėlė klausimą, kodėl kai kurie regionai yra pilietiškesni nei kiti. Tai penkto skyriaus objektas. Atsakymo paieškos nuvedė mus į praeitį beveik iki viduramžių,

kai du priešingi inovaciniai režimai buvo sukurti skirtingose Italijos dalyse – galinga monarchija Pietuose ir nuostabus bendruomeninių respublikų ansamblis jos centre bei Šiaurėje. Nuo šios ankstyvųjų viduramžių epochos, iki Italijos vienijimosi devynioliktajame amžiuje mes atsekėme sisteminius regioninius pilietinio įsitraukimo ir socialinio solidarumo modelių skirtumus. Šios tradicijos turėjo neginčijamą reikšmę Italijos regionų gyvenimo, viešojo ir privataus, pobūdžiui.

Šeštame skyriuje nagrinėjama, kodėl normos ir pilietinio angažuotumo tinklai taip stipriai veikia efektyvios, atliepios vyriausybės perspektyvą ir kodėl pilietinės tradicijos lieka tokios pastovios ilgą laiką. Mūsų plėtojamas teorinis požiūris, kuris remiasi kolektyvinio veiksmo logika ir „socialinio kapitalo“ koncepcija, yra numatytas ne tik aprašyti Italijos atvejį, bet sujungti istorinį ir racionalaus pasirinkimo požiūrius taip, kad būtų galima patobulinti mūsų supratimą apie institucijų veiksmingumą ir viešąjį gyvenimą daugeliu atvejų. Savo apibendrinimuose apmąstome institucijų pokyčių galią pertvarkyti politinį gyvenimą ir didžiulius apribojimus, kuriuos istorija ir socialinis kontekstas primeta institucijų sėkmei. Ši knyga nepretenduoja tapti praktiniu vadovėliu demokratijos reformatoriams, ji tik apibūdina platesnius iššūkius, su kuriais visi susiduriame.

2

Keičiant taisykles: du institucijų plėtros dešimtmečiai

Italijos regioninis eksperimentas, pradėtas 1970 metais, išlieka, kaip pastebėjo Sidney Tarrow, „vienu iš nedaugelio pastarųjų metų bandymų sukurti naujas atstovavimo institucijas Vakarų tautinėse valstybėse."[1] Didėjančių vilčių demokratizuoti kitas pasaulio dalis eroje Italijos patyrimo pamokos ypač reikšmingos sprendžiant, kaip formalių institucijų keitimasis skatina politinio elgesio pokyčius.[2] Vienas iš galvosūkių, su kuriuo susiduria galimi buvusių autoritarinių valstybių reformatoriai, perrašius žaidimo taisykles, bus gautas numatytas rezultatas ar iš viso jis bus neefektyvus ir kaip šis procesas iš tikrųjų vyksta. Italijos regionų patirtis gali padėti susidoroti su šiuo svarbiu klausimu.

Naujasis institucionalizmas teigia, kad politiką kuria institucijos. James March ir Johan Olsen taip apibendrina šią institucijų poveikio teoriją:

> Politinio gyvenimo organizavimas yra svarbus, ir institucijos sąlygoja istorijos tėkmę... Veiksmai, atliekami politinių institucijų ir jų viduje, keičia politinių interesų pasiskirstymą, išteklius ir taisykles ir kuria naujus veikėjus ir identitetus, pateikia veikėjams sėkmės ir nesėkmės kriterijus, konstruoja tinkamo elgesio taisykles ir suteikia kai kuriems individams labiau nei kitiems valdžią ir kitų rūšių išteklius. Institucijos daro įtaką formoms, kurios skatina individus ir grupes veikti sukurtų institucijų viduje ir už jų, piliečių ir lyderių pasitikėjimą, bendrosioms politinės bendruomenės aspiracijoms, bendrai kalbai, supratimui, bendruomenės normoms ir tokioms sąvokoms, kaip demokratija, teisingumas, laisvė ir lygybė.[3]

Jei institucijų reformų įtaka tokia didžiulė, tai yra gera žinia reformatoriams.

Tačiau du konstitucijų kūrimo amžiai pasaulyje įspėja mus, kad naujų konstitucijų rengėjai dažnai rašo ant vandens. Institucijų reformos ne visada pakeičia fundamentalius politikos modelius. Deschanel'as taip apibūdino Ketvirtosios Prancūzijos Respublikos politiką ir valdymą: „Iš išorės – respublika, o iš tikrųjų – imperija."[4] „Senas vynas naujuose buteliuose", – toks buvo bendras italų, labiausiai patyrusių, kad institucijų pakeitimas nekeičia nieko, nusistatymas įsteigus Italijos regionus.[5] Kad institucijų reformos keičia elgesį, yra hipotezė, o ne aksioma. Institucijų teoretikai stokoja kontroliuojamų darinių, kuriuose galėtų empiriškai ištirti taisyklių keitimo įtaką.

Dėl to Italijos regioninis eksperimentas sukėlė ypatingą susidomėjimą. Šiame skyriuje pradedame vertinti eksperimentą ir jo implikacijas institucionalizmui nuo to, kaip buvo kuriamos naujos institucijos ir kaip jos vystėsi per pirmuosius du dešimtmečius. Ar iš tikrųjų ši institucijų reforma, kaip numatė institucionalistai, pakeitė politinių veikėjų identitetus, perskirstė politinius išteklius, įdiegė naujas normas? Kas pasikeitė įprastame Italijos valdymo procese šių naujų institucijų dėka? Ar iš tikrųjų *buvo* padarytos kokios nors pastebimos permainos?

Regioninio valdymo kūrimas

Stiprūs regioniniai ir vietiniai identitetai yra Italijos istorinio palikimo dalis. Geografiškai apibrėžti, politiškai nepriklausomi, ekonomiškai skirtingi regionų dariniai, paprastai su vyraujančiu miestu, yra ryškiausi daugiau kaip tūkstantmečio Italijos istorijos audinio raštai.[6] Iš tikrųjų, kai 1860 metais buvo įkurta Italijos valstybė, lingvistinis jos margumas buvo toks ryškus, kad vos 10 proc. visų „italų" (o gal ne daugiau kaip 2,5 proc.) kalbėjo nacionaline kalba.[7] Pjedmonteso monarchistams, suvienijusiems Italiją, regionų skirtumai tapo pagrin-

dine nacionalinės plėtros kliūtimi. Jų šūkis buvo: *Fatta l'Italia dobbiamo fare gli italiani* – „Sukūrę Italiją, dabar privalome kurti italus." Paskutinis administravimo mokslo atradimas buvo centralizuotas prancūziškasis Napoleono modelis. Jie (monarchistai – vert. past.) padarė išvadą, kad stipri centrinė vyriausybė yra būtinas vaistas naujai silpnai integruotai tautinei valstybei.[8]

Tik keletas balsų kvietė naujojoje valstybėje įsteigti autonomiškas regionų vyriausybes. Tačiau dauguma moderniosios Italijos kūrėjų (kaip ir dauguma jų pasekėjų besikuriančiose Trečiojo pasaulio valstybėse), nors ir bijodami reakcinių Bažnyčios bei valstietijos nuotaikų, taip pat Pietų atsilikimo, buvo įsitikinę, kad decentralizacija yra nesuderinama su klestėjimu ir politine pažanga. Centralizacijos šalininkai greitai laimėjo debatus. Aukščiausiuosius vietos pareigūnus skyrė nacionalinė vyriausybė Romoje. Vietinis politinių jėgų nesusikalbėjimas (arba netgi atsisakymas pritarti nacionalinei politikai) galėjo atvesti prie ilgų nacionalinės vyriausybės skiriamo ypatingojo įgaliotinio valdymo metų.[9] Stiprios prefektūros, sumodeliuotos pagal Prancūzijos sistemą, kontroliavo personalą ir viešąją vietos valdžios politiką, dažniausiai iki smulkiausių detalių aprobuodamos visus vietinius potvarkius, biudžetus, sutartis.[10] Daugumą viešosios politikos sričių – nuo žemės ūkio iki švietimo ir miestų planavimo – administravo atitinkami Romos skyriai.

Iš tikrųjų šį kraštutinį administracinį centralizmo griežtumą švelnino ypatingi Italijai politiniai susitarimai. Siekdami išlaikyti trapią politinę paramą gimstančiame parlamente, Italijos lyderiai išplėtojo *transformismo* praktiką, kai dėl globos buvo susitariama su vietos aukštuomene. Parama nacionalinei valdančiajai koalicijai buvo perkama už nacionalinės politikos nuostatas, pritaikytas vietinėms sąlygoms (ar bent reikšmingas vietiniu lygiu). Prefektai, atsakingi už vietos valdžios kontrolę, taip pat buvo įpareigoti įgyti vietos tradicinio elito palankumą, ypač Pietuose. Vertikalių patrono-kliento ryšių tinklai tapo viešųjų darbų paskirstymo ir

administravimo centralizacijos švelninimo priemone. *Transformismo* vietos elitui leido derėtis su šalies deputatais dėl vietinių interesų nacionalinėse direktyvose mainais už paramą rinkimuose ir parlamente.[11] Politiniai kanalai su centru buvo svarbesni už administracinius, tačiau visais atvejais ryšys su centru išliko kertinis.[12]

Ši sandėrių, diferencijuotos centro kontrolės sistema gyvavo *de facto* visą fašizmo laikotarpį. Rinkimai, partijos ir politinės laisvės buvo panaikintos, tačiau tradiciniai vykdomosios valdžios organai ir senosios valdančiosios klasės daug kur išlaikė galią.[13] Nors formalios institucijos buvo griežtai centralizuotos, iš tikrųjų Italijos valdymo procese nusistovėjo tam tikra nepastebima reakcija į vietos elitą. Nežiūrint to, visi vietos politikų keliai monarchijoje fašizmo laikotarpiu ir daugiau kaip du dešimtmečius po jo vedė į Romą.

Tik po Antrojo pasaulinio karo, atėjus demokratinei politikai ir plečiantis nepasitenkinimo kraštutine centralizacija judėjimui, pradėjo atgimti sentimentai regionams. Naujos stiprios politinės partijos – ir krikščionių demokratų dešinės centre, ir socialistų bei komunistų kairėje – istoriškai buvo nacionalinės vyriausybės opozicijoje, todėl iš esmės pasisakė už didesnę decentralizaciją. Po jų egida naujoji 1948 metų konstitucija numatė tiesiogiai renkamas regionų vyriausybes.[14]

Ši konstitucinė nuostata buvo įgyvendinta beveik iš karto penkiuose „specialiuosiuose“ regionuose, išsidėsčiusiuose palei valstybės sienas ir Sicilijos bei Sardinijos salose – srityse, krečiamose separatizmo ir etinių problemų.[15] Tačiau kitų „paprastųjų“ regionų, apimančių 85 proc. Italijos gyventojų, kuriems reikėjo teisinių įgaliojimų, kūrimas užtruko dėl stipraus politinio pasipriešinimo. Centrinė administracija, suprantama, nebuvo linkusi skirtis nė su viena reikšmingesne galia. Svarbiausia, kad krikščionys demokratai, turintys daugumą šalyje, pagrįstai baiminosi dėl to, kad keliolikoje Raudonosios juostos regionų centrinės Italijos šiaurėje valdžią gali kontroliuoti komunistai. Daugiau kaip dvidešimt metų konsti-

tucinė nuostata dėl regionų valdymo nebuvo taikoma, ir valdymas iš centro liko norma.

Tačiau šeštojo dešimtmečio viduryje daug kas pradėjo keistis. Tai sąlygojo neįtikėtinai spartūs pokarinės Italijos socialinės ir ekonominės transformacijos tempai. Per du dešimtmečius, nuo 1950 iki 1970 metų, Italijos ūkis augo kaip niekad sparčiai šalies istorijoje ir greičiau nei bet kurioje kitoje Vakarų šalyje. Milijonai italų persikėlė iš nuskurdusių Pietų į pramoninę Šiaurę.[16] Darbo jėgos žemės ūkyje dalis sumažėjo nuo 42 iki 17 proc., t. y. du kartus greičiau nei Vakarų ekonomikos istorijoje. Pagerėjo maisto kokybė, dviem trečdaliais sumažėjo neraštingumas ir kūdikių mirtingumas, dviračius išstūmė vespos, vespas – fiatai. Milijonai italų pakeitė darbovietes, gyvenamąją vietą ir gyvenimo būdą. Italija ir dauguma jos regionų bei gyventojų išgyveno vieną iš įtempčiausių kada nors užregistruotų pokyčių periodų.

Politika ir vyriausybė gerokai atsiliko nuo šių socialinių ir ekonominių pokyčių. Nežiūrint to, neleistinai didėjantis Italijos centrinės administracijos sustabarėjimas, augantis susidomėjimas regionų planavimu, nacionalinės politikos posūkis į kairę sutapo su vėl keliamu regioninio valdymo klausimu. 1968 metų vasarį po visus rekordus sumušusio priešiškai nusiteikusių konservatorių vilkinimo parlamentas priėmė įstatymą, numatantį paprastųjų regionų rinkimų mechanizmą. Po dvejų metų buvo patvirtintas įstatymas, kuris nustatė regionų finansavimo tvarką ir sudarė sąlygas pirmųjų regionų tarybų (narių skaičius svyravo nuo 30 iki 80 priklausomai nuo gyventojų skaičiaus) rinkimams 1970 metų liepos mėn. Vėlesniais mėnesiais kiekviena taryba, remdamasi Italijos parlamentinės partinio viešpatavimo sistemos susitarimais, išrinko regiono pirmininką ir kabinetą (*giunta*) ir parengė regiono „statutą", nustatantį struktūrą, procedūras ir regiono jurisdikcijos sritis pagal konstitucijos normas ir nacionalinius įstatymus.

Naujų institucijų šalininkai skelbė daug įvairių tikslų. Populistai tvirtino, kad regioninis valdymas pakels *demokratijos* lygį, skatins piliečius dalyvauti ir reaguoti į vietinius porei-

kius. Nuosaikieji teigė, kad decentralizacija padidins *administravimo našumą*. Pietiečiai manė, kad regioninis valdymas pagreitins *socialinę ir ekonominę plėtrą*, kuri sumažins regionų skirtumus. *Regionų autonomija* buvo patraukli kiekvienai grupei, buvusiai nacionalinės politikos opozicijoje, – ir komunistams amžiaus viduryje, ir katalikams prieš keliolika dešimtmečių. Pažangieji technokratai teigė, kad regionai būtini dėl racionalaus *socialinio-ekonominio planavimo* ir galėtų atvesti prie *„naujo politikos formavimo būdo"*, pragmatiškenio nei tradicinis ideologinis itališkasis politikos stilius.

Regionalizmo šalininkai tikėjo institucijų kaitos galia rekonstruoti politiką. Naujųjų vyriausybių likimą jie aiškino vos ne mesianistiniais terminais, tikėdami, kad „politiškai autonomiškų regionų vyriausybių sukūrimas sąlygos radikalų socialinį ir politinį šalies atnaujinimą."[17] Mūsų pirmosios bangos interviu su 1970 metais išrinktais tarybų nariais parodė, kad pastarieji buvo pilni vilčių ir entuziazmo. Optimistiškai vertindami reformos perspektyvą, regionuose jie matė potencialų iššūkį centrinei valdžiai. Tai buvo Italijos regionalistų idealizmo ir euforijos metai.

Tačiau kova už adekvataus finansavimo ir valdžios užtikrinimą naujiems regionams tik prasidėjo. Centrinei vyriausybei prireikė dar dvejų metų išleisti dekretus dėl galių, fondų, personalo perdavimo, todėl naujosios vyriausybės iš esmės nepradėjo dirbti iki 1972 metų balandžio 1 d. Dar blogiau, kad regionuose 1972 metų dekretus plačiai svarstė beveik visų partijų atstovai ir suinteresuota visuomenės dalis, taip pat ir patys regionų pareigūnai. Šiuo ankstyvuoju laikotarpiu susivienijo konservatyviųjų partijų, senosios biurokratijos ir tradiciškai mąstančių teismų aljansas ir regionams primetė daug teisinių, administracinių ir biudžeto apribojimų. Centrinė valdžia pasiliko sau „vadovavimo ir koordinavimo" regionų reikalams bendrąsias galias ir nedvejodama jomis naudojosi. Pavyzdžiui, beveik ketvirtadalį visų įstatymų, priimtų pirmaisiais regionų legislatūrų gyvavimo metais, centrinė administracija vetavo. Be to, centrinė vyriausybė pasiliko griežtą naujųjų vyriausy-

bių resursų įplaukų priežiūrą. 1972 metų išlaidų projektai numatė iš esmės nepakeistą išlaidų paskirstymą regionams trejiems metams, o centrinės biurokratijos išlaidos padidėjo 20 proc. Euforiją pakeitė nusivylimas ir pyktis, nes regionalistai suprato, kad tikroji decentralizacija reikalauja politinės kovos su centru.

Vadovaujamos laisvai nusiteikusių Lombardijos (kontroliuojamos krikščionių demokratų) bei Emilijos-Romanijos (kontroliuojamos komunistų) vyriausybių ir paskatintos nacionalinės politikos 1974–1975 metais posūkio į kairę regionalistinės pajėgos vėl ėmė pulti. Jiems simpatizuojanti spauda padėjo sutelkti visuomeninę regionų interesų grupių paramą ir viešąją nuomonę. Įvairių pakraipų regionų vyriausybės – Šiaurės ir Pietų, raudonieji ir baltieji – susivienijo į vadinamąjį „regionalistų frontą". Šią koaliciją stiprino reformos pradžioje naujai įsteigtų nacionalinių organų – Regionų ministerijos ir Tarpparlamentinio regionų komiteto – parama. Institucijų kaita įgavo savo pagreitį.

1975 metų liepą, iškart po ryškaus posūkio į kairę antrajame regioninių rinkimų rate, regionalistams parlamente pavyko prastumti 382 įstatymą, sankcionuojantį naujų svarbių regionų funkcijų decentralizaciją. Norėdama perimti sprendimų priėmimą ir įveikti centrinės biurokratijos pasipriešinimą, pagal 382 įstatymo reikalavimus vyriausybė turėjo gauti parlamento patvirtintus jo įgyvendinimo aktus. Šioms nuostatoms parengti prireikė dvejų įtemptų derybų metų tarp nacionalinės vyriausybės, regionų organų ir parlamentinio regionų komiteto. 1976 metų interviu rodo, kad mūsų respondentai gerokai mažiau tikėjo regionų sugebėjimais pasiekti savo autonomiją. Jie nurodė, kad padaugėjo konfliktų tarp centro ir periferijos, sustiprėjo centro kontrolė, nei jie tikėjosi prieš šešerius metus. Jų ankstesnis optimizmas, jog naujosios institucijos sugebės susidoroti su neatidėliotinomis socialinėmis-ekonominėmis problemomis, dabar buvo daug menkesnis ir jie greitai pirštu baksteldavo punktą (anketoje – vert. past.), kaltinantį Romą dėl nutrintų puspadžių. Suprantama, auto-

nomijos reikalavimai dabar tapo vienu svarbiausiu politinės darbotvarkės klausimu.

Kaip įprasta tarpvyriausybiniuose santykiuose, šis centro-periferijos žaidimas buvo lošiamas vienu metu dviem skirtingomis, bet susijusiomis formomis, kurias mes pavadinome „vienas prieš vieną" ir „visi prieš vieną". „Vienas prieš vieną" atveju vienas regionas stengėsi išvengti arba sušvelninti centro specifinių sprendimų kontrolę. „Visų prieš vieną" atveju grupė regionų vyriausybių kovojo už taisyklių pakeitimą „vieno prieš vieną" žaidime, siekdama padidinti derybinius išteklius. Šiais ankstyvaisiais metais „vienas prieš vieną" kovos dažniausiai baigdavosi centrinės valdžios pergale. Visos šalys sutiko, kad tais metais santykiai tarp centro ir periferijos buvo formalūs, antagonistiniai ir neproduktyvūs.

Tačiau „vienas prieš vieną" kovos tenkino centrą, o „visų prieš vieną" pasiekė kulminaciją, palankesnę regionams. Po daugybės pagrindinių partijų atstovų susitikimų 1977 metų birželį ir liepą buvo susitarta dėl įsakų paketo (vadinamųjų 616 dekretų), pagal kurį atleista ir į regionus perkelta 20 tūkst. nacionalinės biurokratijos pareigūnų, sudarančių didelę kelių ministerijų dalį, tarp jų ir Žemės ūkio, taip pat šimtai pusiau valstybinių socialinių tarnybų darbuotojų. Kelių svarbių sričių, apimančių socialines paslaugas ir teritorijų planavimą, visa apimantys teisiniai įgaliojimai buvo perkelti regionams. 616 dekretų finansinės nuostatos suteikė regionams atsakomybę už beveik ketvirtadalį viso nacionalinio biudžeto, kuriame kai kurie punktai siekė net vieną trečdalį biudžeto, įskaitant ir nepriklausomai vykdomas reformas, kurios suteikė regionams iš esmės visišką atsakomybę už valstybines ligonines ir sveikatos apsaugos sistemą. Iki 1989 metų vien tik šiam sektoriui buvo skiriama daugiau kaip pusė visų regiono išteklių (kaip visur sveikatos politikoje, gerokai daugiau kaip pusė – administravimo išlaidoms).

Ši regionalistų pergalė buvo pasiekta iš dalies dėl nacionalinių politinių priežasčių. Krikščionių demokratų partija (DC) buvo spaudžiama komunistų partijos (PCI), kurios žvaigždė

ėmė sparčiai kilti septintojo dešimtmečio viduryje. Remiama socialistų ir kairiojo krikščionių demokratų sparno, PCI nuolat reikalavo tolesnės regionų decentralizacijos. 616 dekretų išreiškė DC ministro pirmininko Giulio Andreotti nuolaidą siekiant užsitikrinti komunistų paramą savo vyriausybei. Ne mažiau svarbu, kad tiesiogiai renkamų regionų vyriausybių egzistavimas sukėlė stiprų spaudimą ir politines iniciatyvas veiksmingesnei decentralizacijai. Laimintis regionalistų frontas rėmėsi jėgomis, įsitraukusiomis į kovą prasidėjus reformai ir kartais iš tikrųjų kuriamomis pačios reformos.

Valdžios perdavimas yra ne tik juridinis aktas, bet ir neišvengiamas derybų procesas. Teisinis ir konstitucinis pagrindimas, administracinė sąranga (kontrolė, deleguotosios galios, personalo santykiai ir kt.) ir finansavimas yra ir pagrindiniai šiandienos lošimų resursai, ir ankstesnių lošimų rezultatas. Regionų lyderių požiūriu, pagrindinės centrinės valdžios derybų figūros buvo fondų ir formalių galių delegavimo kontrolė – piniginė ir taisyklės. Turtingesnių Šiaurės regionų ambicingesnėms lyderiams labiau rūpėjo taisyklės, o Pietuose labiau domėtasi pinigine.

Matydami centrinės valdžios pasipriešinimą, stiprinamą centrine įstatymų, taisyklių ir lėšų kontrole, regionai ėmėsi mažiau formalizuotų politinių resursų. Jie rėmėsi tarpregioniniu solidarumu ir regionų bei vietos interesų grupių parama, žiniasklaida ir viešąja nuomone. Pietiečiai labiau priklausė nuo „vertikalios“ strategijos, tokios kaip asmeniniai prašymai palankiems nacionaliniams globėjams, o šiauriečiai buvo pasirengę remtis „horizontaliomis“ regionalistų fronto akcijomis. (Šis skirtumas tarp vertikalios politikos Pietuose ir horizontalios politikos Šiaurėje įvairiais pavidalais nuolat atsiras šioje knygoje.) Aštriai konfrontacijai pirmiausia vadovavo šiauriečiai. Kaip matysime toliau šiame skyriuje, septintojo dešimtmečio viduryje rinkėjai ir bendruomenės lyderiai ir Pietuose, ir Šiaurėje tapo tvirtais regionų reformos principo rėmėjais net ir tada, kai jie kritiškai vertino pačią savo regiono vyriausybės veiklą. Politinė situacija tapo itin palanki perimti valdžią.

616 dekretų atspindėjo regionų pergalę kritinėje kovoje steigiant jų formalią valdžią. Ne tokia dramatiška, bet reikalingesnė kova dėl naujų galių išplėtimo ir naujų finansų panaudojimo laukė ateityje. Regionų „visi prieš vieną“ pergalė buvo pakankamai radikali, ir dabar jie nebegalėjo įtikinamai kaltinti centrinės valdžios dėl savo pačių trūkumų. Gana atsainiai vienas regionų lyderių 1981 metais mums pasakė: „Jie įmetė mus į vandenį vildamiesi, kad mes išmoksime plaukti.“ Kažkas iš vyresniųjų Romos biurokratijos vadovų pasitelkė cinišką, bet turbūt tikslesnę metaforą: „1977 metų dekretais mes pagaliau davėme regionams pakankamai virvės pasikarti.“

Kovingiausių vadovaujančių postų pareigūnų pakeitimas keliuose pirmaujančiuose regionuose antrosios legislatūros kadencijos metais (1975–1980) simbolizavo kintančius iššūkius, kuriuos patyrė regionai. Tokie charizmatiniai kryžiaus žygio vadai, kaip Lombardijos DC pirmininkas Piero Bassetti, Emilijos-Romanijos PCI pirmininkas Giudo Fanti ir Toskanos Socialistų partijos (ISP) pirmininkas Lelio Lagorio, iškilo, pasitraukė iš regionų politikos ir buvo pakeisti proziškesniais administratoriais.

Naujasis valdžios padalijimas tarp centro ir periferijos vis dar nė iš tolo neprilygo federaciniam. Daugumą regioninių fondų skyrė centras, ir centrinė valdžia pasiliko veto teisę regioninei įstatymų leidybai. Vis dėlto regionai turėjo daugiau galių nei vietos valdžia kada nors anksčiau suvienytoje Italijoje. Regionų įstatymų leidžiamoji galia dabar apėmė sveikatos, būsto, miestų planavimo, žemės ūkio, viešųjų darbų ir kai kurias švietimo sritis. Be to, regionų statutai sėkmingai prisiėmė teritorinio, ekonominio ir struktūrinio planavimo jurisdikciją. Viską apimanti *Cassa per il Mezzogiorno* (Italijos Pietų fondo), atsakingo už stambias valstybės investicijas Pietuose, veikla tapo pavaldi didėjančiai regionų vyriausybių atstovų kontrolei.

Nuo to laiko regionai arba municipalitetai, esantys regiono priežiūroje, galėjo steigti agentūras ir socialinės rūpybos tarnybas, diegti savas subsidijavimo schemas fermeriams ir amatininkams, organizuoti savo kooperaty-

vus ir vaikų darželius. Jie galėjo sudaryti regionų plėtros ir žemės panaudos planus; jie galėjo perimti Prekybos rūmus. (...) Turbūt labiausiai stulbinantis iš visų buvo svarbus uždavinio „saugoti visuomenės moralines normas" perdavimas, t. y. įgaliojimas išduoti licencijas restoranų savininkams, krautuvininkams, taksi vairuotojams, ginklų turėtojams ir kitiems. Tai buvo tikros globos ir policinės veiklos galios. Čia pagaliau įvyko valdymo perversmas.[18]

Atsakomybė už daugelį valdymo sričių, liečiančių eilinių italų gyvenimą, – daugelis gyvybiškai svarbių funkcijų, kurių gerai atlikti nesugebėjo nacionalinė vyriausybė – buvo perduota į regionų rankas.

Tikruoju regionų vyriausybių veiklos reikšmingumo matu dabar tapo jų kontroliuojami ištekliai. Buvo sukurta dešimtys tūkstančių administracinių pareigybių, aptarnaujančių naująsias vyriausybes, ir pirmųjų decentralizacijos bangų septintajame dešimtmetyje metu iš centrinės biurokratijos į regionus buvo pervesta tūkstančiai darbuotojų. 1981 metų balandžio mėn. penkiolikos „paprastųjų" regionų administracijos personalą sudarė 46274 žmonės, kurių skaičius per pastaruosius penkerius metus išaugo 76 proc. (Dar 29383 tarnautojai buvo įdarbinti penkiuose „specialiuosiuose" regionuose.)[19]

1970–1980 metais bendrieji regionų fondai laipsniškai plėtėsi ir išaugo nuo apytiksliai 2 milijardų dolerių 1973 metais iki 9 milijardų 1976 metais, nuo 22 milijardų 1979 metais ir daugiau kaip 65 milijardų dolerių 1989-aisiais, šių įplaukų liūto dalis atėjo iš centrinės vyriausybės bendrosios ir specialiosios paskirties pavedimų forma.[20] (Šių regionų išlaidų struktūra apibendrinta 2.1 lentelėje.) Nuo devintojo dešimtmečio pradžios apie dešimtadalį Italijos bendrojo nacionalinio produkto išleisdavo regionų vyriausybės, tai truputį mažiau nei Amerikos valstijų rodikliai. Kaip organizacijos, kurios penkiolika metų egzistavo vien tik popieriuje, regionai ėmė kontroliuoti ypač dideles sumas. Iš tikrųjų septintajame ir aštuntajame dešimtmečiuose nepanaudotos kapitalinės lėšos buvo perkeliamos iš vienų finansinių metų į kitus ir beveik visur išsipūtė, nes resursai viršijo menkus regionų administracinius gebėjimus.

2.1 lentelė. *Italijos regionų išlaidos (pagal sektorius), 1989 m.*

	Einamoji sąskaita*	Kapitalo sąskaita*	Iš viso*	Iš viso**	Proc.
Sveikatos apsauga	48779,2	2269,7	51048,9	37,208	56,3
Žemės ūkis	2004,3	4895,7	6900,0	5,029	7,6
Transportas	4561,7	1646,9	6208,6	4,525	6,8
Vadybos organai	4874,6	1059,0	5933,6	4,325	6,5
Būstas / viešieji darbai	121,7	5149,4	5271,1	3,842	5,8
Švietimas	2232,4	385,4	2617,8	1,908	2,9
Aplinkos apsauga	340,6	1863,7	2204,3	1,607	2,4
Socialinė apsauga	1364,4	539,0	1903,4	1,387	2,1
Pramonė / amatai	282,6	1513,9	1796,5	1,309	2,0
Prekyba / turizmas	447,5	896,4	1343,9	980	1,5
Kultūra	429,4	386,0	815,4	594	0,9
Paskolų aptarnavimas	0,0	622,7	622,7	454	0,7
Kitos sferos	1711,2	2262,9	3974,1	2,897	4,4
Visos išlaidos	67149,6	23490,7	90640,3	66,064	100,0

* Iš viso milijardais Italijos lyrų.
** Iš viso milijonais JAV dolerių.

Be naujų institucijų organizavimo ir procedūrų kūrimo, pagrindinis regionų legislatūrų dėmesys pirmaisiais metais buvo skiriamas fondams paskirstyti – paskoloms žemės ūkio kooperatyvams, skurstančių studentų stipendijoms, pagalbai neįgaliesiems, tarpmiestinių autobusų subsidijoms, dotacijoms La Scalai ir kt. Siekdami visuomenės paramos, tačiau neturėdami būtinos administravimo infrastruktūros, o dažnai ir teisinių galių vykdyti kertines socialines reformas, dauguma regionų užsiėmė paskirstymo politika, dažnai visiškai išskaidyta forma, kurią italai vadina *leggine* (smulkūs įstatymai) ir *intervente a pioggia* (projektai, be atrankos „išžarstyti“ po regioną).

Kita vertus, kai kurie regionai vykdė reikšmingas reformas tokiose srityse, kaip miestų planavimas, aplinkos apsauga ir chaotiška Italijos sveikatos bei socialinė tarnyba. Pamatinė paskesnės nacionalinės sveikatos ir socialinės paramos reformos organizacinė struktūra – „vietinis sveikatos ir socialinių paslaugų vienetas“, – prasiskynė kelią keliuose regionuose. Daugelio ekspertų nuomone, galų gale miestų planavimas bent kartą gerokai sustiprino atsakomybę už tas funkcijas, kurios buvo perduotos iš centro regionams. Kai kuriose „naujose“ viešo-

sios politikos srityse, energetikoje ir aplinkosaugoje, dalis regionų perėjo į kairiųjų poziciją dėl griozdiškų Romos ministerijų, kurios nespėjo prisitaikyti prie kintančių visuomenės reikalavimų ir socialinių poreikių. Prie svarbaus klausimo, ar regionų įstatymų leidybos apimtis viršijo jų administracinius gebėjimus, grįšime kituose skyriuose. Kaip ten bebūtų, dauguma Italijos vidaus politikos sričių dabar buvo regionų kompetencijoje. Regionų vyriausybės, anot vaizdingo Max'o Weber'io posakio, tapo „atkakliu ir lėtu kietų lentų gręžimu".[21] (Vertė Z. Norkus. *V. M. Weber.* Politika kaip profesinis pašaukimas // Politologija, 1991, Nr. 2.)

Regionų politinis elitas: „naujas politikos formavimo būdas"

Italijos valdymo žaidimo taisyklės buvo keičiamos du dešimtmečius, nuo 1970 metų. Dabar privalu paklausti, kokia tikroji šių institucijų pokyčių įtaka politikos žaidimui ir italų valdymo būdui?

Montesquieu pastebėjo, kad gimstant naujoms politinėms bendruomenėms, lyderiai nustato institucijų formą, nors vėliau jos formuoja lyderius. Institucijų kaitos ir politinio elito sąveika yra svarbi pasakojimo apie Italijos eksperimentą dalis.

Debatų prieš regionų įsteigimą metu kai kurie kritikai pranašavo, kad partijos tarybas prikimš „blėstančių žvaigždžių", t. y. suarchyvuos savo senienas. Kita vertus, keletas utopistų regionalistų prognozavo, jog iškils nauji piliečiai-politikai iš apačių. Įvykiai parodė, kad nė vienas iš šių lūkesčių nepasitvirtino. Nuo pat pradžių naujosios tarybos buvo sudarytos iš gerai pasirengusių, kylančių karjeros laiptais, ambicingų ir profesionalių politikų.[22]

Vidutinis vietinės tarybos nario savo pergalės rinkimuose metu amžius buvo 45-eri metai ir apie ketvirtį šio amžiaus jis dalyvavo partiniame gyvenime. Tarybų nariai vidutiniškai ke-

leriais metais jaunesni ir mažiau patyrę nei nacionalinio parlamento nariai, nors kitais bruožais jie panašesni į parlamento, o ne į miesto tarybos narį. Iš esmės mažiausiai 20 proc. visų regionų tarybų narių 1970–1985 metais (ir daugiau kaip trečdalis ėjusių aukščiausias vadovaujančias pareigas regionuose) atsistatydino, nes laimėjo vietas šalies parlamente.[23] Matuojant Italijos politine kartele, darbas regionų taryboje tapo svarbiu laipteliu, paprastai žyminčiu perėjimą iš dalį laiko dirbančio mėgėjo sferos į profesionalaus politiko rangą.

Naująjį regionų politinį elitą daugiausia sudaro žmonės, iškilę savo pastangomis. (Mažiau kaip 5 proc. regionų tarybų narių yra moterys. Kad ir kokie bebūtų kiti rodikliai, regionų tarybos, kaip ir apskritai Italijos politika, išlieka pasauliu, kur viešpatauja vyrai.) Regionų tarybų narių socialinė kilmė šiek tiek kuklesnė nei šalies deputatų, tačiau aukštesnio lygio negu miestų tarybų narių. Regionų parlamentarai turi tvirtas šaknis savo atstovaujamų regionų miestuose ir kaimuose, išskyrus vieną išimtį.[24] Apie 35–40 proc. regionų tarybų narių yra darbininkų, amatininkų, fermerių vaikai, tačiau tik 10–15 proc. iš jų dirbo tokį darbą. Daugiau kaip pusės narių tėvai ne aukštesnio kaip pradinio išsilavinimo ir tik apie 10–15 proc. tėvų mokėsi universitete. Tačiau dauguma pačių tarybų narių (1989 m. 77 proc.) mokėsi universitete; šis rodiklis beveik siekia nacionalinio parlamento vidurkį ir beveik du kartus viršija Italijos miestų tarybų narių vidurkį.

Regionų tarybų nariai yra užgrūdinti politikai, ilgai dirbę vietos vyriausybėje ir turintys partinio darbo patyrimą. Daugiau kaip trys ketvirtadaliai jų anksčiau ėjo renkamas pareigas ir daugiau kaip keturi penktadaliai užėmė vadovaujančius postus savo politinėse partijose. Miesto taryba išliko svarbus tramplinas į regiono tarybą, nes du trečdaliai visų regionų tarybų narių anksčiau dirbo miestų valdžioje. Per du pirmuosius regioninio valdymo dešimtmečius regionai palaipsniui pakeitė provincijas (administracinis vienetas tarp regiono ir vietos vyriausybės) kaip kertinę pakopą Italijos politinėje hierarchijoje. Buvusių provincijos pareigūnų skaičius tarp regionų tarybų

narių 1970–1989 metais sumažėjo nuo 45 iki 20 proc., o buvusių ar esamų provincijų partijų lyderių sumažėjo nuo 82 iki 65 proc. Tarybų narių, turėjusių (arba dabar turinčių) pagrindinius provincijų partijų postus, priešingai, padaugėjo nuo 26 proc. 1970 metais iki 59 proc. 1989-aisiais. Šios karjeros modelio tendencijos lėmė kryptingą (nors dar neužbaigtą) Italijos partinės organizacijos „regionalizaciją" ir patvirtino pirminį išskirtinio regiono politinio *cursus honorem* atsiradimą.

Vienas didėjančios institucionalizacijos indikatorių yra tai, kad regionų tarybų nariai palaipsniui pradėjo į savo pareigas žiūrėti kaip į nuolatinį darbą.[25] Tarybų narių, ir toliau dirbančių kitą darbą šalia savo pareigų regiono vyriausybėje, sumažėjo nuo 69 proc. 1970 metais iki 45 proc. 1989-aisiais. Regiono taryba tapo pripažinta profesionalių politikų veiklos sritimi.[26] Bet kuri nauja institucija išlaiko pirmąjį išbandymą, jei ji sužadina rimtų politikų troškimus ir patenkina ambicijas. Italijos regionų vyriausybės įveikė šią kartelę.

Dar svarbiau, kad regioninis valdymas pakeitė elito kultūrą. Nuostabiausia regionų politikos metamorfozė, atsiskleidusi mūsų nuolatiniuose pokalbiuose su tarybų nariais ir komunų lyderiais 1970–1989 metais, yra neįtikėtina ideologinė depoliarizacija ir pragmatiškesnis požiūris į viešuosius reikalus.

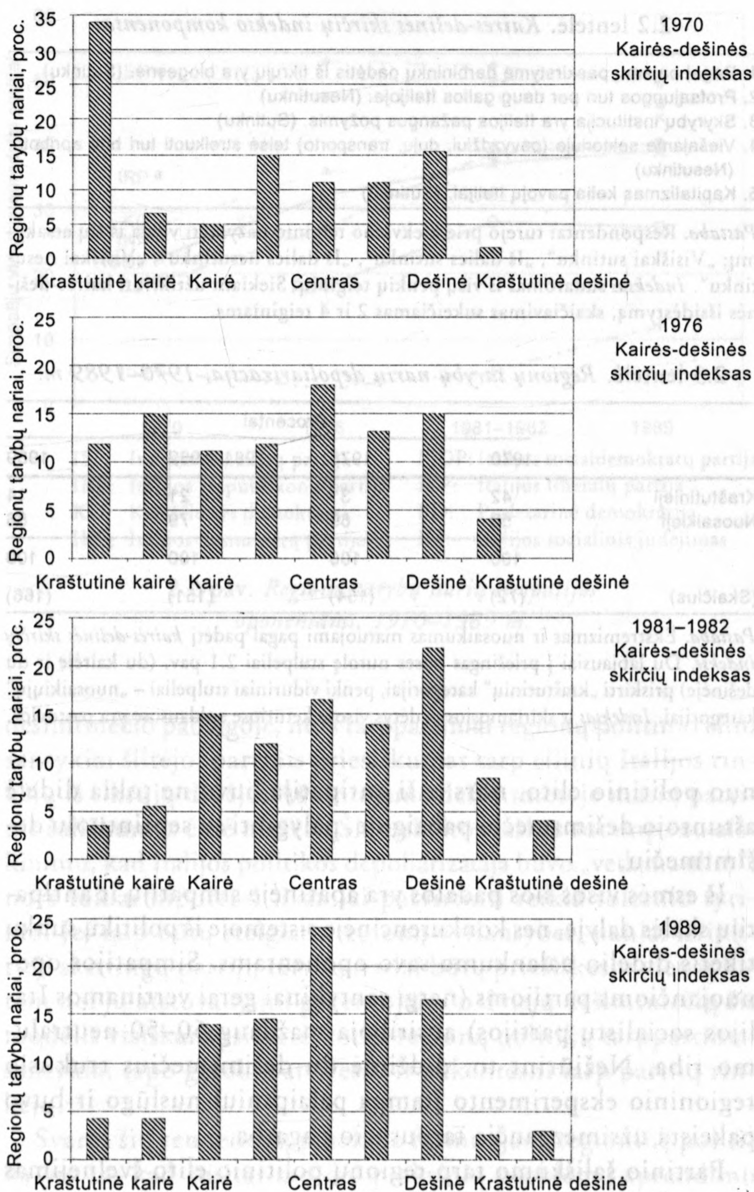
Ideologinė depoliarizacija pirmiausia sietina su požiūrių į daugelį prieštaringų klausimų dešinėjimu, inspiruotu stiprios komunistų ir kitų kairiųjų politikų nuosaikumo didėjimo tendencijos. Kairiųjų (PCI, PSI ir kitų mažesnių kairiojo sparno grupių), kurie pritarė, pavyzdžiui, kad „kapitalizmas kelia grėsmę Italijai", dalis ryškiai ir nuolat mažėjo – nuo 97 proc. 1970 metais iki 76 proc. 1976 ir nuo 54 proc. 1981–1982-aisiais iki 28 proc. 1989 metais.[27] Kita vertus, krikščionių demokratų ir kitų centro dešiniųjų partijų politikai pasirodė dar nuosaikesni ir ne visai nuoseklūs konservatoriai. Centristų ir dešiniųjų, kurių nuomonės nesutapo, dalis, pavyzdžiui, vertinant teiginį „profsąjungos turi per daug galios Italijoje", svyravo nuo 67 proc. 1970 metais iki 74 proc. 1976-aisiais, nuo 86 proc. 1981–1982 metais ir vėl nukrito iki 65 proc. 1989

metais. Taigi 1970–1989 metų laikotarpiu atotrūkis tarp kairiųjų ir dešiniųjų partijų iš esmės sumažėjo.

Galutinis šių pokyčių rezultatas apibendrintas 2.1 paveiksle, kuriame politikai pasiskirstė pagal sudėtinį *kairės-dešinės skirčių indeksą*, sudarytą iš atsakymų į klausimus apie kapitalizmą, profsąjungų galią, pajamų paskirstymą, skyrybas ir streikus viešajame sektoriuje. (*Kairės-dešinės skirčių indekso* komponentai išvardyti 2.2 lentelėje.) Pagal klasikinę poliarizuotą dviejų polių schemą šių politikų nuomonės 1970 metais ryškiai krypo į kairę. Po šešerių metų šis pasiskirstymas liko dvipolis, bet atstumas tarp polių sumažėjo. 1981–1982 metais traukos centras pasislinko toli į dešinę, todėl, nors ir ne taip poliarizuotai, vis dar pasiskirstyta plačiai. 1989 metais švytuoklė sugrįžo link centro ir pasiskirstymas pagal archetipus atitiko „normalų“: daugiausia buvo centristų ir mažiau kairiųjų bei dešiniųjų nei prieš du dešimtmečius.[28]

Iš 2.3 lentelės matyti ryškus tarybų narių, kraštutinių kairiųjų ir kraštutinių dešiniųjų, pagal *kairės-dešinės skirčių indeksą* sumažėjimas. Kraštutiniųjų dalis sumažėjo nuo 42 proc. 1970 metais iki vos 14 proc. 1989. Du naujųjų institucijų gyvavimo dešimtmečiai rodo patvarią, galingą įcentrinę regioninės politikos tendenciją.

Mažėjant ideologinei distancijai, suklestėjo partinė tolerancija. Kiekvienoje apklausoje mes prašydavome politikus nurodyti savo simpatiją arba antipatiją įvairioms politinėms partijoms nustatant jos laipsnį pagal „jausmų termometrą“ nuo 0 (visiška antipatija) iki 100 (visiška simpatija). 2.2 paveiksle pateiktos tam tikrai partijai oponuojančių politikų besikeičiančių simpatijų reikšmės. Rezultatai rodo tvirtą beveik visų partijų tarpusavio pripažinimo tendenciją. Simpatijų vidurkis, išreikštas komunistų partijai ne komunistų, pavyzdžiui, išaugo nuo 26 1970 metais iki 44 proc. 1989 m., o visų partijų tarybų narių simpatijų vidurkis krikščionims demokratams padidėjo nuo 28 proc. 1970 metais iki 39 proc. 1989-aisiais. Tik neofašistinis Italijos socialinis judėjimas (ir mažiau labiausiai kairėje esanti Proletarinė demokratija) liko atskirtas



2.1 pav. *Kairės-dešinės depoliarizacija, 1970–1989 m.*

2.2 lentelė. *Kairės-dešinės skirčių indekso komponentai*

1. Pagal pajamų paskirstymą darbininkų padėtis iš tikrųjų yra blogesnė. (Sutinku)
2. Profsąjungos turi per daug galios Italijoje. (Nesutinku)
3. Skyrybų institucija yra Italijos pažangos požymis. (Sutinku)
4. Viešajame sektoriuje (pavyzdžiui, dujų, transporto) teisė streikuoti turi būti apribota. (Nesutinku)
5. Kapitalizmas kelia pavojų Italijai. (Sutinku)

Pastaba. Respondentai turėjo prie kiekvieno teiginio pažymėti vieną iš šių atsakymų: „Visiškai sutinku", „Iš dalies sutinku", „Iš dalies nesutinku", „Visiškai nesutinku". *Indeksas* sudaromas iš visų penkių teiginių. Siekiant užtikrinti kairės-dešinės išsidėstymą, skaičiavimas sukeičiamas 2 ir 4 teiginiams.

2.3 lentelė. *Regionų tarybų narių depoliarizacija, 1970–1989 m.*

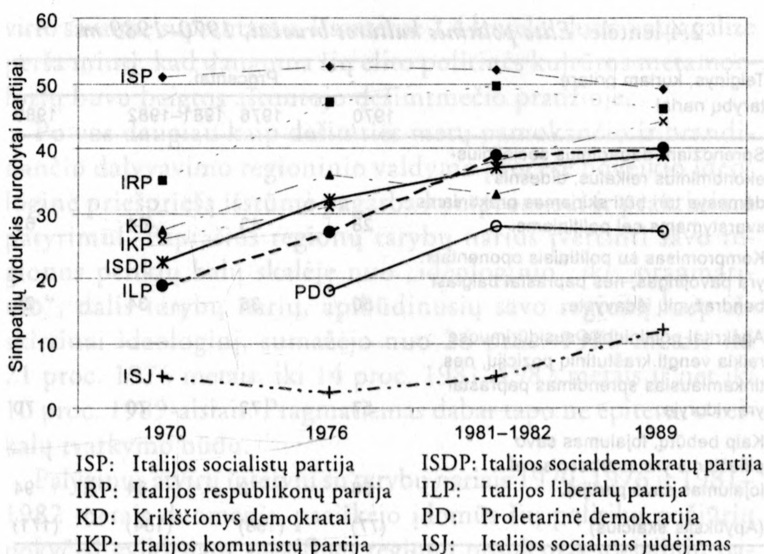
	Procentai			
	1970	1976	1981–1982	1989
Kraštutinieji	42	31	21	14
Nuosaikieji	58	69	79	86
	100	100	100	100
(Skaičius)	(72)	(154)	(151)	(166)

Pastaba. Ekstremizmas ir nuosaikumas matuojami pagal padėtį *kairės-dešinės skirčių indekse.* Du labiausiai į priešingas puses nutolę stulpeliai 2.1 pav. (du kairėje ir du dešinėje) priskirti „kraštutinių" kategorijai, penki viduriniai stulpeliai – „nuosaikiųjų" kategorijai. *Indeksas* ir skiriamosios padėtys visose keturiose apklausose yra pastovios.

nuo politinio elito, nors ir ši antipatija buvo ne tokia didelė aštuntojo dešimtmečio pabaigoje, palyginti su septintuoju dešimtmečiu.

Iš esmės visos šios padalos yra apatinėje simpatijų ir antipatijų skalės dalyje, nes konkurencinėje sistemoje iš politikų sunku tikėtis didelio palankumo savo oponentams. Simpatijos oponuojančioms partijoms (netgi santykinai gerai vertinamos Italijos socialistų partijos) apsiriboja maždaug 50–50 neutralumo riba. Nežiūrint to, didžiulė du dešimtmečius trukusio regioninio eksperimento įtampa palaipsniui nuslūgo ir buvo pakeista užsimezgančia tarpusavio pagarba.

Partinio šališkumo tarp regionų politinio elito švelnėjimas tiesiogiai neatspindi platesnės Italijos visuomenės pokyčių. Mūsų tuo metu atliktos visuomenės apklausos rodo, kad septintojo



2.2 pav. *Regionų tarybų narių simpatijos oponentams, 1970–1989 m.*

dešimtmečio pabaigoje, nors tarppartiniai regionų politinio elito santykiai šiltėjo, partinis priešiškumas tarp eilinių Italijos rinkėjų iš tikrųjų didėjo. Aštuntajame dešimtmetyje masių partinis šališkumas ėmė mažėti. Šis atskaitos taškas sutampa su aiškinimu, kad Italijos politikos depoliarizacija buvo „vedama elito", nors tokiai hipotezei išsamiai patvirtinti reikia tolesnio tyrimo. Jei taip būtų steigiant regionų vyriausybes, naujai išrinktieji skirtingų partijų tarybų nariai būtų priešiškesni vienas kitam nei jų atstovaujami gyventojai. Po dviejų dešimtmečių šis modelis visiškai apsivertė, todėl regionų politikų tarppartiniai santykiai tapo gerokai atviresni ir pakantesni tarp partijų rinkėjų.[29]

Svarbi šių tendencijų pasekmė formuojant regioninę politiką yra ta, kad susitarimo dėl praktinių problemų sprendimo proceso daugiau taip nestabdė partinis priešiškumas. Šią išvadą sustiprina duomenys, patvirtinantys, kad per pastaruosius

2.4 lentelė. *Elito politinės kultūros bruožai, 1970–1989 m.*

Teiginys, kuriam pritarė tarybų nariai	Procentai			
	1970	1976	1981–1982	1989
Sprendžiant dabartinius socialinius-ekonominius reikalus, didesnis dėmesys turi būti skiriamas praktiniams svarstymams nei politiniams.	28	43	64	63
Kompromisas su politiniais oponentais yra pavojingas, nes paprastai baigiasi bendražygių išdavyste.	50	35	34	29
Apskritai politiniuose susidūrimuose reikia vengti kraštutinių pozicijų, nes tinkamiausias sprendimas paprastai yra viduryje.	57	72	70	70
Kaip bebūtų, lojalumas savo piliečiams yra svarbesnis nei lojalumas savo partijai.	68	72	84	94
(Apytikslis skaičius)	(77)	(158)	(154)	(171)

du dešimtmečius pasikeitė ideologinis politikos stilius. Regioninei politikai savo pasaulio daugiau nedalija į absoliučiai baltus ir juodus, bet pradeda jame įžiūrėti įvairesnius (ir lengviau suderinamus) spalvų pustonius.

2.4 lentelės duomenys apibendrina 1970–1989 metų regionų tarybų narių politinės kultūros pokyčius. Dalis narių, pritariančių teiginiui, jog „sprendžiant dabartinius socialinius-ekonominius klausimus svarbiausia, kad praktiniai sumetimai nusvertų politinius“, padidėjo nuo 28 proc. 1970 metais iki 63 proc. 1989-aisiais. Dalis manančių, kad „kompromisas su politiniais oponentais yra pavojingas, nes paprastai baigiasi bendražygių išdavyste“, nukrito nuo 50 proc. 1970 metais iki 29 proc. 1989-aisiais. Tų, kurie demonstravo nuosaikumą pritardami, kad „apskritai politiniuose susidūrimuose reikia vengti kraštutinių pozicijų, nes tinkamiausias sprendimas paprastai yra viduryje“, išaugo nuo 57 proc. 1970 iki 70 proc. 1989. Dalis, pritarusių požiūriui, kad „kaip bebūtų, lojalumas savo piliečiams yra svarbesnis nei lojalumas savo partijai“, pakilo nuo 68 proc. 1970 iki 94 proc. 1989-aisiais. Supratimas, kad pilietinis lojalumas yra svarbiau už partinį, iš svarstytino teiginio

virto savaime suprantamu. Išsamesnė 2.4 lentelės duomenų analizė perša mintį, kad dauguma šių elito politinės kultūros metamorfozių buvo baigtos aštuntojo dešimtmečio pradžioje.

Po vos daugiau kaip dešimties metų pamokančio ir brandinančio dalyvavimo regioninio valdymo procese poveikio ideologinę priešpriešą išstūmė pagarba kompromisui ir praktiniam patyrimui. Paprašius regionų tarybų narius įvertinti savo regionus penkių balų skalėje nuo „ideologinio" iki „pragmatinio", dalis tarybų narių, apibūdinusių savo regioną kaip išskirtinai ideologinį, sumažėjo nuo 26 proc. 1970 metais iki 21 proc. 1976 metais, iki 14 proc. 1981–1982 metais ir net iki 10 proc. 1989-aisiais. Pragmatizmas dabar tapo ne epitetu, o reikalų tvarkymo būdu.

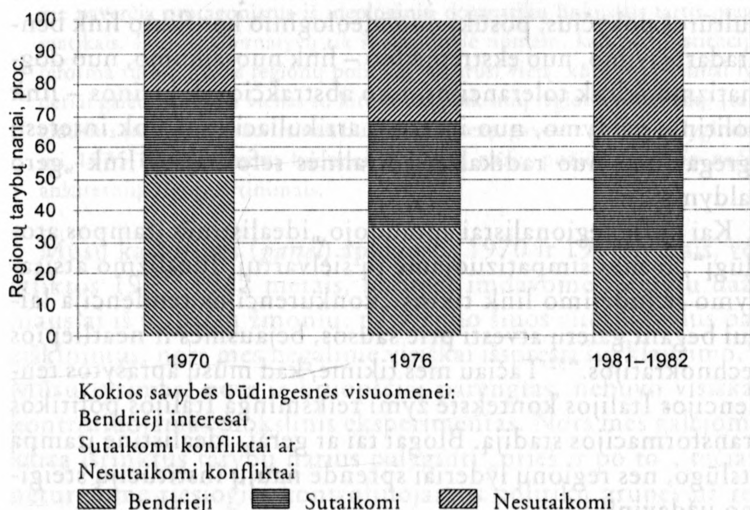
Palyginus atvirų interviu su tarybų nariais 1970, 1976 ir 1981–1982 metais duomenis, paaiškėjo įdomūs šių politikų požiūrių pokyčiai gvildenant specifines regionų problemas socialinių paslaugų ir ekonomikos plėtros srityse.[30] Palyginus su mūsų atvirų pokalbių ciklu, vėliau tarybų nariai savo analizėje dažniau naudojo praktinių priemonių, o ne galutinių tikslų terminus. Savo pareigas jie dažniau ėmė suvokti ne kaip „reakciją į", o kaip „atsakomybę už", rečiau – kaip iškalbingų žmonių tribūnų, o dažniau kaip kompetentingų viešųjų interesų patikėtinių. Po valdymo dešimtmečio regionų lyderiai mąstė ne taip teoriškai ir utopiškai ir mažiau rūpinosi ginti atskirų grupių interesus kitų sąskaita. Svarbiausi tapo praktiniai administravimo, įstatymų priėmimo ir finansavimo klausimai. Dabar tarybų nariai daugiau kalbėjo apie efektyvų paslaugų teikimą ir investicijas kelių tiesimui arba kvalifikacijos kėlimui ir mažiau – apie „kapitalizmą" arba „socializmą", „laisvę" arba „išnaudojimą".

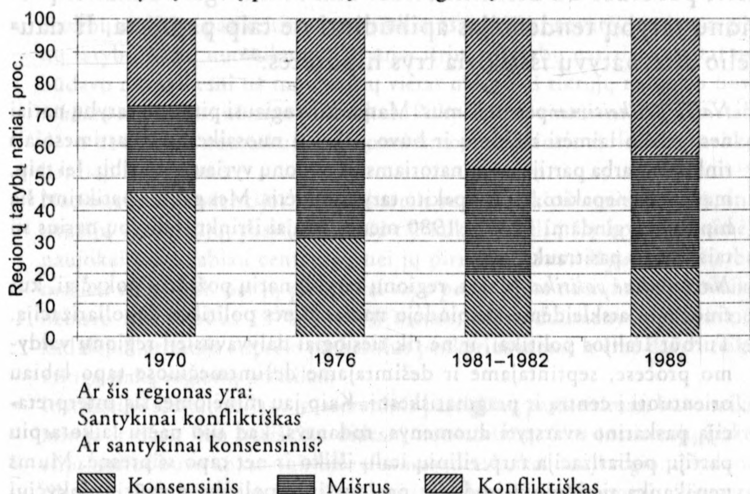
Šios tendencijos neabejotinai buvo susijusios su lyderių institucinių prioritetų pripažinimu. Aštuntajame dešimtmetyje pokalbiuose apie svarbiausias regionų vyriausybių problemas ir apie savo ateities lūkesčius tarybų nariai mažiau dėmesio skyrė teisingumui, lygybei ir socialinei reformai nei 1970 metais. Dabar jie labiau domėjosi administravimo, politikos ir procedūrinėmis reformomis. Diskusijose apie regioninį valdymą dau-

giau vietos buvo skiriama įstatymų priėmimo autonomijai ir administraciniams gebėjimams (dažniau – administracijos neefektyvumui), o ankstesniųjų metų mesianistinis rūpinamasis „radikaliu socialiniu atgimimu“ prigeso.

Naujieji įstatymų leidėjai, pirmą kartą įžengę pro tarybų rūmų duris, atsinešė politikos ir socialinių santykių nulinės sumos sampratą, pagal kurią nuolat kylantys konfliktai visiškai nesutaikomi. Ši perspektyva, savo šaknimis siekianti Italijos praeities socialines ir ideologines kovas, sudarė prielaidas griežtoms tarybų narių nuostatoms ir apsunkino praktinį bendradarbiavimą. Tokie požiūriai į socialinį ir politinį konfliktą neįtikėtinai transformavosi per pirmąjį regioninio eksperimento dešimtmetį. Iš 2.3 paveikslo matyti, kad tarybų narių pabrėžiami nesutaikomi konfliktai atslūgo ir padidėjo konsensuso galimybė.

Apskritai politika regionuose yra nuosaiki. Daugelis tarybų narių per šiuos dvidešimt metų yra kalbėję, kad jie pasitiki savo kolegomis ir net politiniais priešininkais. Apie du trečdaliai jų tvirtino, kad politiniai oponentai gali susitarti dėl praktinių regiono problemų. Trys ketvirtadaliai nurodė, kad tarybų veiklai būdingesnis bendradarbiavimas nei konfliktai. Šiam teiginiui pritarė dauguma bendruomenių lyderių, su kuriais mes kalbėjomės. Suprantama, tai nereiškia, kad visi sutaria visais klausimais. Nesutarimų dėl specifinių politikos dalykų iš tikrųjų padaugėjo po 1978 metų, kai, perdavus galias ir išteklius iš centrinės vyriausybės, regionų lyderiams atsirado reali galimybė rinktis, o kartu – ir pagrįsta nesutarimų priežastis. Regioninės politikos prieštaravimai neišnyko, kaip ir konfliktas pats savaime nėra nesuderinamas su geru valdymu (kaip pamatysime ketvirtame skyriuje). Nežiūrint to, priešingai Italijos politikos tradicijoms, regionų tarybų partinė priklausomybė vis dažniau charakterizuojama kaip „atvira“, o ne „uždara“. Partinės politikos pliuralizmas regionuose nėra „poliarizuotas pliuralizmas“, kuris seniai priskiriamas Italijos politikai.[31] Regionų lyderiai išmoko susitarti, nebūti nesukalbami ir išmoko gerbti savo oponentus.





2.3 pav. *Tarybų narių požiūrio į konfliktus tendencijos, 1970–1989 m.*

Duomenų surinkta su kaupu: pirmieji du regioninio eksperimento dešimtmečiai liudijo dramatiškus politinio klimato ir kultūros pokyčius, posūkį nuo ideologinio konflikto link bendradarbiavimo, nuo ekstremizmo – link nuosaikumo, nuo dogmatizmo – link tolerancijos, nuo abstrakčios doktrinos – link politinio valdymo, nuo interesų artikuliacijos – link interesų agregavimo, nuo radikalios socialinės reformos – link „gero valdymo“.

Kai kurie regionalistai apraudojo „idealistinės įtampos atoslūgį“, ir mes simpatizuojame jų sielvartui. Idealizmo atsisakymo ir judėjimo link tikros „konkurencijos tendencija laikui bėgant galėtų atvesti prie sausos, bejausmės ir neatliepios technokratijos.“[32] Tačiau mes tikime, kad mūsų aprašytos tendencijos Italijos kontekste žymi reikšmingą Italijos politikos transformacijos stadiją. Blogai tai ar gerai, idealistinė įtampa atslūgo, nes regionų lyderiai sprendė naujų institucijų steigimo uždavinį.

Kodėl regionų elito politinė kultūra taip pastebimai pasikeitė per šiuos du dešimtmečius? Šias sėkmingai veikiančių regionų tarybų tendencijas apibūdinti ne taip paprasta. Iš daugelio alternatyvų išsiskiria trys hipotezės:[33]

- *Narių pasikeitimas* per rinkimus. Matyt, kovingiausi pirmųjų tarybų nariai nesugebėjo laimėti rinkimų ir buvo pakeisti nuosaikesniais, artimesniais rinkėjams arba partijų nominatoriams už regionų vyriausybės ribų. Jei taip, mąstysena nepakito, tačiau pakito tarybų sudėtis. Mes galime patikrinti šią hipotezę lygindami 1975 ir 1980 metais naujai išrinktus tarybų narius su tais metais pasitraukusiais.
- *Nacionalinė politika.* Matyt, regionų tarybų narių požiūrių pokyčiai, kuriuos mes atskleidėme, atspindėjo nacionalinės politikos depoliarizaciją. Turbūt Italijos politikai, ir ne tik tiesiogiai dalyvavusieji regionų valdymo procese, septintajame ir dešimtajame dešimtmečiuose tapo labiau orientuoti į centrą ir pragmatiškesni. Kaip jau minėjome, šią interpretaciją paskatino svarstyti duomenys, rodantys, kad tuo pačiu laikotarpiu partijų poliarizacija tarp eilinių italų išliko ir net tapo stipresnė. Mums nepakanka tiesioginių įrodymų nacionalinių politikų požiūrių pokyčiui palyginti, bet mes galime paremti šią hipotezę lygindami 1975 ir 1980 metais naujai išrinktų tarybų narių ir buvusiųjų prieš penkerius metus požiūrius. Ar laimėję rinkimus politikai buvo nuosaikesni todėl, kad na-

cionalinė kandidatų visuma, iš kurios jie buvo išrinkti, tapo nuosaikesnė?
- *Institucinė socializacija.* Matyt, pats dalyvavimas regionų vyriausybėje savaime paverčia protagonistus iš ideologinių dogmatikų linkusiais tartis pragmatikais. Iš trijų alternatyvų tik ši vienintelė numato, kad pati institucijų reforma turėjo įtakos regionų politikai sukūrusi vietą, kurioje politiniai lyderiai galėtų susitarti vienas su kitu ir dėl praktinių regiono problemų. Įtaigiausius įrodymus, patvirtinančius šią hipotezę, gavome tiesiogiai lygindami 1975 ir 1980 metų kadencijų tarybų narių požiūrius su *jų pačių* ankstesnių metų vertinimais.

Mūsų kartotinės (*panel*) apklausos 1970 ir 1976 metais, vėl atliktos 1981–1982 metais, kuomet imdavome interviu dažniausiai iš tų pačių žmonių, patvirtino šiuos alternatyvius paaiškinimus, nors mes negalime visiškai išspręsti šio klausimo.[34] Mūsų tyrimas, nors ir kruopščiai parengtas, nebuvo visiškai kontroliuojamas mokslinis eksperimentas. Nors mes galėjome kartą išrinktus tarybų narius palyginti „prieš ir po to", tačiau neturėjome tiesiogiai kontroliuojamos politikų grupės už regionų institucijų ribų. Nežiūrint to, mūsų duomenys patvirtina šias išvadas:[35]

- Tarybų sudėties pasikeitimas per rinkimus faktiškai neturėjo įtakos regionų tarybų narių nuosaikumui. Naujai išrinkti tarybų nariai paprastai nebūdavo nuosaikesni už tuos, kurių vietas užėmė; iš tikrųjų naujokai buvo *mažiau* nuosaikūs už savo pirmtakus. Pokyčiai per rinkimus dažniau stabdė, o ne skatino nuosaikumą. Nuosaikumo nestiprino nei rinkėjai, nei keliantieji kandidatus.
- Nacionalinės tendencijos, kurias kartais sunku atskirti nuo specifinių institucijų tendencijų, pasirodo, įnešė tik kuklų indėlį į šią istoriją. Laimėję naujokai buvo labiau centristai, nei jų pirmtakai *buvo iš pat pradžių*, bet mažiau centristai, nei jų pirmtakai *tapo po to.* Nors nacionalinis poveikis nebuvo itin svarbus 1970 ir 1976 metais, mūsų duomenys perša mintį, kad depoliarizacija stiprėjo paskesnius penkerius metus ir ėmė daryti reikšmingą įtaką regionų politikai.
- Institucinė socializacija, t. y. asmeninis pareigūnų pasikeitimas, buvo reikšminga ir daug kuo paaiškina didesnį nuosaikumą. Šios institucijų įtakos stipriausios buvo ankstyvaisiais reformos metais, kai nauji regionų lyderiai tik susipažino vienas su kitu ir su jiems bendromis problemomis. Tie patys tarybų nariai, palaikę ideologinį ekstremizmą ir uolų partiškumą, kai buvo išrinkti pirmą kartą, po penkerių ar dešimties metų buvo gerokai nuosaikesni. Steigiamosios kartos nariai, išbuvę iki trečiosios legislatūros kaden-

cijos (apie vienas trečdalis iš pirmosios tarybų narių kohortos), buvo didžiausi ekstremistai ir dogmatikai, kai pirmą kartą įžengė į tarybas, tačiau mūsų trečiojo interviu metu jie atsidūrė tarp santūriausių ir tolerantiškiausių. Iš pradžių užkietėję fanatikai taip pat buvo tie, kurie ilgiausiai išbuvo tarybose, ir kuo aktyviau jie įsitraukė į institucijų gyvenimą, tuo labiau pasidavė nuosaikumui.

Labiausiai tinkanti išvada, išplaukianti iš šių kartais trapių duomenų, yra ta, kad naujos regionų institucijos sustiprino savo narių tarpusavio toleranciją ir bendradarbiavimu paremtą pragmatizmą. Septintajame ir dešimtajame dešimtmečiuose politiniai pokyčiai išryškėjo ir regionų tarybų viduje, ir už jų, bet spartesnė ir gilesnė kaita buvo viduje, ypač pirmaisiais metais. Tradiciškai Italijos politika buvo apibūdinama ideologiniu dogmatizmu ir uždaru partiškumu.[36] Regionų vyriausybių darbas atsiraitojus rankoves, susidūrimas su politine realybe, su visais jos piktšašiais padėjo tai pakeisti. Metai, praleisti kartu įveikiant sunkius iššūkius, gulančius ant naujų organizacijų pečių, išmokė tarybų narius kantrybės meno, praktiškumo ir santūrumo. Kaip ir tikėjosi jų gynėjai, regionų reforma išugdė „naują politikos formavimo būdą“.

Regionų autonomijos stiprinimas

„Politinių institucijų autonomija matuojama laipsniu, kuriuo jos interesai ir vertybės skiriasi nuo visų kitų socialinių jėgų.“[37] Ar Italijos regionų vyriausybės šiuo požiūriu yra institucionalizuotos? Ar krypstama į autentišką regionų politinę sistemą, kurios identitetas skiriasi nuo vietos ir nacionalinių socialinių ir politinių jėgų. Ar pakeistos taisyklės pakeitė realią Italijos politikos ir valdymo galios bei interesų pusiausvyrą?

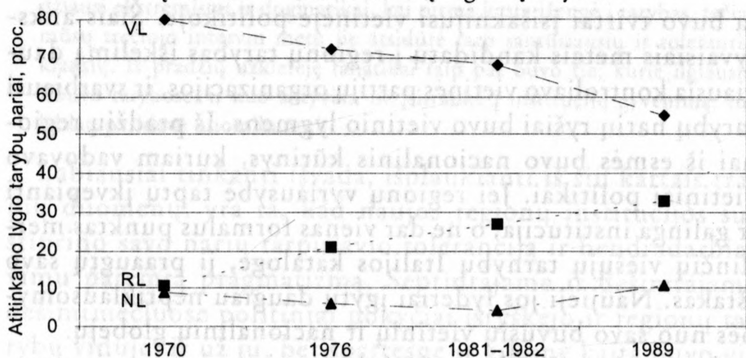
Klausimas yra savalaikis, nes regionai gimė įsprausti tarp galingų nacionalinių ir vietos jėgų. Kaip matėme, regionai iš dalies buvo nacionalinės partinės politikos subproduktas, ir regionų politikai ir vėliau turėjo įtakos šalies politi-

nis klimatas. Kita vertus, pirmoji regionų tarybų narių karta buvo tvirtai įsišaknijusi vietinėje politikoje. Šiais ankstyvaisiais metais kandidatų į regionų tarybas iškėlimą daugiausia kontroliavo vietinės partijų organizacijos, ir svarbiausi tarybų narių ryšiai buvo vietinio lygmens. Iš pradžių regionai iš esmės buvo nacionalinis kūrinys, kuriam vadovavo vietiniai politikai. Jei regionų vyriausybė taptų įkvepianti ir galinga institucija, o ne dar vienas formalus punktas merdinčių viešųjų tarnybų Italijos kataloge, ji praaugtų savo ištakas. Naujieji jos lyderiai įgytų daugiau nepriklausomybės nuo savo buvusių vietinių ir nacionalinių globėjų.

Savo tyrime iškėlėme mintį, kad regionų institucijų autonomija ir identitetas ypač išsiskleidė po 1976 metų. Pavyzdžiui, kiekvienoje apklausoje mes prašėme tarybų narius ir lyderius ilgame buvusių veikėjų (nuo vietinių įžymybių iki šalies ministrų, nuo žemės ūkio iki profsąjungų, nuo verslo iki Bažnyčios, nuo regionų pirmininkų iki vietinių biurokratų), sąraše nustatyti įtakos reitingą. Viena tendencija yra akivaizdi: regionų vykdomosios valdžios kilimas. 1970–1989 metais regiono pirmininko, regiono kabineto narių, regiono partijų lyderių, regionų administratorių reitingai pakilo. Priešingai, beveik visos išorinės grupės nepriklausomai nuo jų politinio pobūdžio prarado įtaką: agrarinės, profsąjungos, verslo, spaudos, Bažnyčia, šalies parlamentarai ir vietiniai partijų pareigūnai. Šios viena po kitos sekusios apklausos byloja apie ryškų regionų pareigūnų iškilimo poslinkį, didėjančią autonomiją nuo (nors veikiamą) išorės jėgų, tikrąja Huntingtono prasme. Naujų institucijų lyderiai vis labiau ir labiau, kiek leido atstovaujamosios demokratijos ribos, tapo savo likimo šeimininkais.[38]

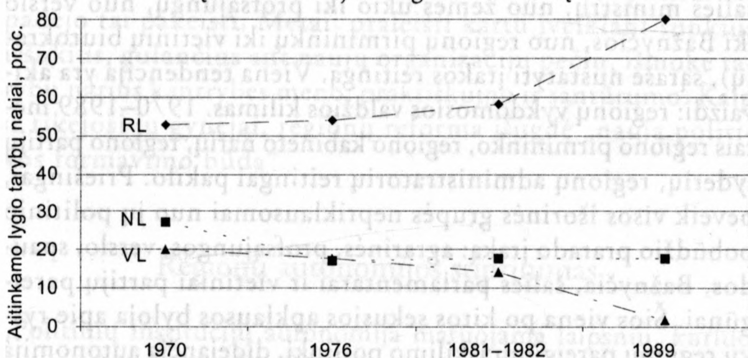
Galios santykio pasikeitimas partijų viduje patvirtina regioninės politikos institucionalizaciją. Mes nuolat klausėme tarybų narius apie nacionalinių, regioninių ir vietinių lyderių įtaką trims specifinėms sferoms: kandidatų į tarybų narius iškėlimui, deryboms dėl regionų kabinetų sudarymo ir sprendimui dėl įstatymo priėmimo prieš jį pateikiant tarybai. Kiek-

Įtaka keliant kandidatus į regionų tarybas



NL: Nacional. lyderiai
RL: Regionų lyderiai
VL: Vietos lyderiai

Įtaka formuojant regiono kabinetą

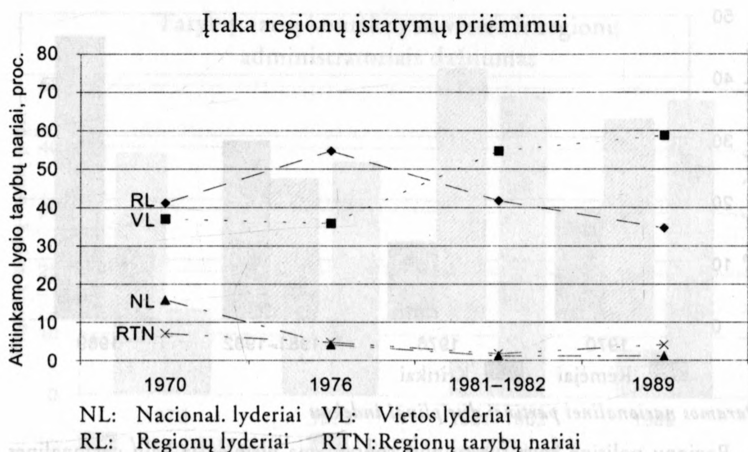


NL: Nacional. lyderiai
RL: Regionų lyderiai
VL: Vietos lyderiai

„Kas daro didžiausią įtaką (kiekvienoje iš trijų sferų): nacionaliniai partijų lyderiai, regionų partijų lyderiai, vietos partijų lyderiai ar (regiono legislatūros atveju) patys regionų tarybų nariai?"

2.4 pav. *Partijų lyderių įtaka trims sritims, 1970–1989 m.*

vienoje šių sričių ir beveik visuose regionuose nuo 1970 iki 1989 metų regionų lyderių galia didėjo, nacionalinių lyderių – smuko (žr. 2.4 pav.).

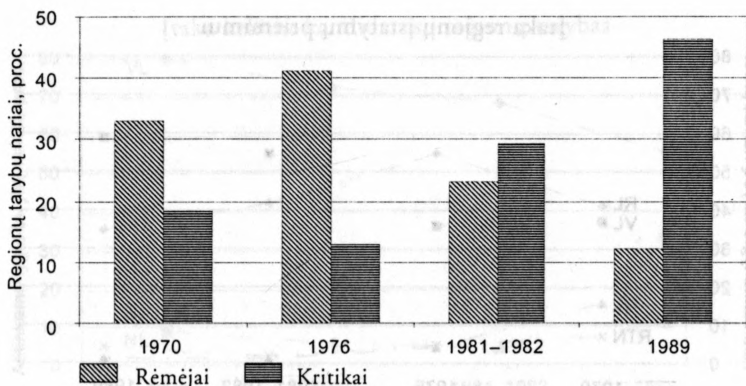


2.4 pav. *Partijų lyderių įtaka trims sritims, 1970–1989 m. (tęsinys)*

Kai nepajudinama vietinių partijų bosų monopolija kelti kandidatus į tarybas kartą susvyravo, pradėjo augti regionų partijų pareigūnų galia nominuoti kandidatus, nors net 1989 metais vietos pareigūnai išlaikė svarią įtaką. Nacionaliniai lyderiai retai kišdavosi keliant kandidatus, tačiau jie dažnai siekė turėti įtakos sudarant koalicijas. Pavyzdžiui, Sardinijoje nacionalinė DC ilgus mėnesius sulaikė kabineto formavimą bijodama, kad sąjunga su PCI (palanki regionų krikščionims demokratams) gali pakeisti nacionalinę partijos strategiją.

2.4 paveikslo duomenimis, per pastaruosius du dešimtmečius regionų autonomija šioje srityje taip pat didėjo. Labiausiai pažymėtinas pokytis buvo pačių tarybų narių auganti nepriklausomybė nuo regiono partijų lyderių. Ši tendencija patvirtino mūsų pagrindinę mintį apie regionų institucijų autonomijos didėjimą.

Kartu su regionų galios ir savarankiškumo plėtra regionų politikai tapo priešiškesni bendrai pagrindinei nacionalinei partijos linijai, kai ji nesutapdavo su regionų poreikiais. Mūsų *paramos nacionalinei partinei disciplinai indeksas*, apibendrintas



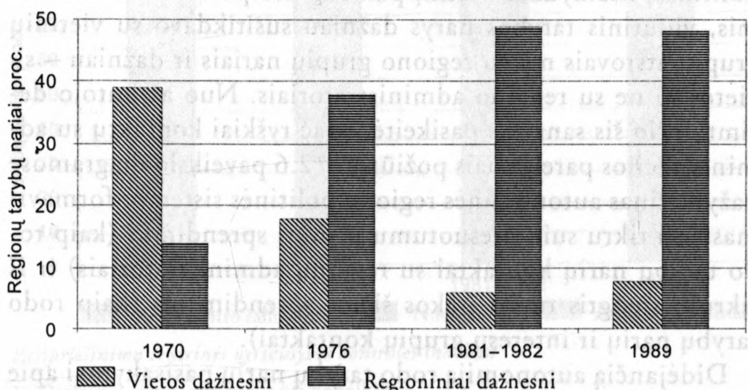
Paramos nacionalinei partinei disciplinai indeksas

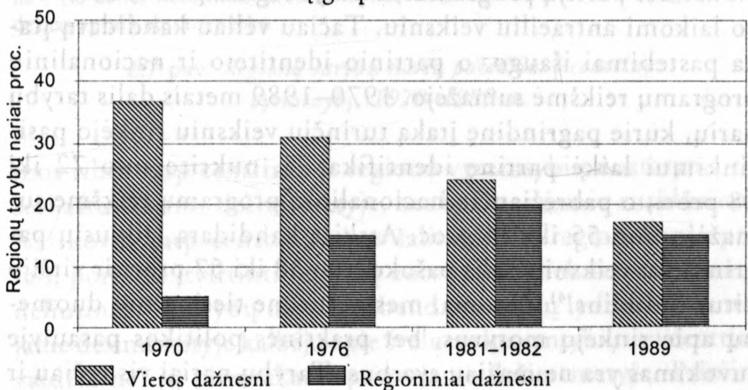
1. Regionų politinė kova turėtų būti suprantama pirmiausia kaip nacionalinės politinės kovos dalis. (Sutinku)
2. Nebūtina, kad partijos strategija būtų vienoda visuose regionuose. (Nesutinku)
3. Žmogus, įstojęs į partiją, turi iš dalies apriboti savo nepriklausomybę. (Sutinku)
4. Gerai pagalvojus, lojalumas savo piliečiams yra svarbesnis už ištikimybę savo partijai. (Nesutinku)

Respondentai buvo klausiami, ar jie „Visiškai sutinka", „Iš dalies sutinka", „Iš dalies nesutinka", „Visiškai nesutinka". Indeksas apima visus klausimus.

2.5 pav. *Paramos nacionalinei partinei disciplinai mažėjimas, 1970–1989 m.*

2.5 paveiksle, rodo, kaip, ypač po 1976 metų, nuomonių svirtelė ryškai pakrypo paramos mažesnei priklausomybei nuo partijų diktato pusėn. Septintojo dešimtmečio pradžioje nacionalinės partijos disciplinos šalininkai viršijo kritikus daugiau kaip du prieš vieną, tačiau iki 1989 metų kritikai pralenkė šalininkus daugiau kaip keturi prieš vieną. Šios besikeičiančios nuostatos taip pat atsispindėjo elgsenoje. Marcello Fedele pažymėjo, kad visų regionų valdančiųjų koalicijų, kurios pasikeitė nacionalinio kabineto krizės išvakarėse, dalis gerokai sumažėjo1970–1990 metais. Viena priežasčių yra ta, kad regionų vyriausybių valdymo trukmės vidurkis išaugo nuo 525 dienų 1970–1975 metais iki 700 dienų 1985–1990 metais, palyginti tik su 250 dienų nacionalinio kabine-





2.6 pav. *Regionų tarybų narių vietiniai ir regioniniai kontaktai, 1970–1989 m.*

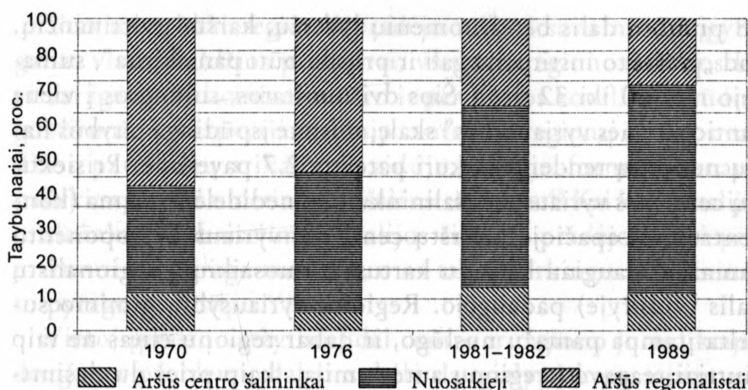
to vidurkiu šiuo laikotarpiu.[39] Šioje srityje regionų autonomija taip pat didėjo.

Autonomiškos regionų politinės sistemos atsiradimą rodo regionų tarybų narių darbiniai ryšiai. Pirmiausia, jei vietinis politikas eidavo regionines pareigas, kaip tarybos narys iš tik-

rųjų jis tapdavo regiono figūra, nors kaip kiekvienas išrinktas politikas, išlaikydavo vietinį pamatą. 2.6 paveikslo duomenimis, vidutinis tarybos narys dažniau susitikdavo su vietinių grupių atstovais nei su regiono grupių nariais ir dažniau – su vietos, o ne su regiono administratoriais. Nuo aštuntojo dešimtmečio šis santykis pasikeitė, ypač ryškiai kontaktų su administracijos pareigūnais požiūriu.[40] 2.6 paveikslo diagramose pažymėtinas autonominės regionų politinės sistemos formavimasis su tikru suinteresuotumu priimti sprendimus (kaip rodo tarybų narių kontaktai su regionų administratoriais) ir iš tikrųjų stengtis turėti įtakos šiems sprendimams (kaip rodo tarybų narių ir interesų grupių kontaktai).

Didėjančią autonomiją rodo tarybų narių pasisakymai apie rinkiminio elgesio veiksnių kaitą. Buvo manoma, kad 1970 metų regionų rinkimuose įtakos turėjo partijų ryšiai ir nacionalinės partijų programos, o patys regionų kandidatai buvo laikomi antraeiliu veiksniu. Tačiau vėliau kandidatų įtaka pastebimai išaugo, o partinio identiteto ir nacionalinių programų reikšmė sumažėjo. 1970–1989 metais dalis tarybų narių, kurie pagrindinę įtaką turinčiu veiksniu rinkėjo pasirinkimui laikė partinę identifikaciją, nukrito nuo 72 iki 48 proc., o pabrėžiančių nacionalinių programų reikšmę sumažėjo nuo 55 iki 24 proc. Atskirą kandidatą laikiusių pagrindiniu veiksniu dalis pašoko nuo 38 iki 57 proc. ir viršijo kitus rodiklius.[41] Žinoma, mes neturime tiesioginių duomenų apie rinkėjų motyvus, bet praktinės politikos pasaulyje suvokimas yra ne mažiau svarbus. Tarybų nariai vis rečiau ir rečiau regionų rinkimus vertino kaip parengiamąjį referendumą prieš nacionalinius rinkimus. Jie vis labiau tikėjo, kad jų politinis likimas yra jų rankose.

Vien tik tarpvyriausybinės politikos srityje aštuntajame dešimtmetyje regionų ir centrinės valdžios santykiai žymiai pagerėjo. 616 dekretų, pradėjusių veikti 1977 metais, kaip matėme anksčiau šiame skyriuje, yra valstybės santykių su regionais gairės. Aršios regionų pripažinimo krizės laikotarpio kovos liko praeityje. Didysis septintojo dešimtmečio žygis už tinka-



Pasipriešinimo centrinės vyriausybės kontrolei indeksas

1. Prefekto institucija turi būti panaikinta.
2. Centrinė vyriausybė turi griežtai taikyti savo teisę kontroliuoti regionų veiklą.

Respondentai buvo prašomi atsakyti, ar jie „Visiškai sutinka", „Iš dalies sutinka", „Iš dalies nesutinka" arba „Visiškai nesutinka" su kiekvienu teiginiu. Indeksas apima abu teiginius.

2.7 pav. *Regionų tarybų narių požiūriai į centrinę vyriausybę, 1970–1989 m.*

mos ribos tarp centrinės ir regiono vyraiusybių nustatymą tęsėsi aštuntajame dešimtmetyje, bet be smarkesnių susidūrimų. Kai kovos tarp centralizacijos šalininkų ir regionalistų aprimo, poreikis įtvirtinti regionų autonomiją nebuvo toks neatidėliotinas. Ir tarybų nariai, ir bendruomenių lyderiai aštuntajame dešimtmetyje kalbėjo apie švelnesnius santykius su centrine valdžia nei jų pirmtakai septintajame dešimtmetyje. Priešingai, regionų protagonistai geriau pamatė regionų trūkumus; tai smulkiai išnagrinėsime vėliau. Pradėjus veikti 616 dekretų, regionų pareigūnai nebegalėjo daugiau visas savo nesėkmes primesti per didelei centro kontrolei.

Viena iš šių pokyčių išdavų buvo ta, kad mažėjo tarybų narių ir bendruomenių lyderių, priešiškai nusistačiusių centrinės valdžios atžvilgiu. Pavyzdžiui, 1976–1989 metais dalis tarybų narių, sutinkančių, kad centrinė vyriausybė privalo griežtai taikyti savo teisę kontroliuoti regionų veiklą, nuo 39 proc. išaugo iki

58 proc., o dalis bendruomenių lyderių, karštai tvirtinančių, kad „prefekto institucija gali ir privalo būti panaikinta“, sumažėjo nuo 60 iki 32 proc. Šios dvi nuostatos, sujungtos į vieną „anticentrinės vyriausybės“ skalę, nustatė įspūdingą tarybos narių nuostatų tendenciją, kuri pateikta 2.7 paveiksle. Prisiekusių centrinės vyriausybės šalininkų liko nedidelė mažuma (koncentruojasi apačioje), karštų centrinės vyriausybės oponentų sumažėjo daugiau kaip du kartus, o nuosaikiųjų regionalistų dalis (viduryje) padaugėjo. Regionų vyriausybių gimimo sukelta įtampa pamažu nuslūgo, ir dabar regionų elitas ne taip jautriai reagavo į regionų autonomiją, kaip prieš du dešimtmečius.

Būkite tikri, ir centre, ir periferijoje vis dar dažnai skundžiamasi dėl kai kurių nacionalinės vyriausybės ir regionų pareigūnų nusižengimų tam tikrose srityse. Šie kaltinimai rodo įprastus bet kurios decentralizuoto valdymo sistemos prieštaravimus. Šalies pareigūnai, susirūpinę augančiu biudžeto deficitu, kurį priskiria neatsakingam regionų aplaidumui – „atstovavimui be mokesčių“, – reikalauja iš esmės apkarpyti regionų fondus. Regionų pareigūnai atsikerta, kad iš nacionalinės vyriausybės gaunamų fondų liūto dalis yra per daug susieta su konkrečiomis programomis taip, jog tiksliai nurodomos žemės ūkio produktų rūšys, kurias leidžiamam subsidijuoti. Pasak jų, šalies ministrai per dažnai į regionus žiūri vien kaip į savo poskyrius.[42]

Amerikiečiams, pripratusiems prie valdomųjų nusiskundimų dėl federalinės finansinės pagalbos ir federalinės kontrolės, šie Italijos pareigūnų verkšlenimai labai pažįstami. Kaip žinoma, lygiai taip pat Italijos parlamento nariai į regionų pareigūnus žiūri kaip į varžovus dėl globos kontrolės, kuri daug kur Italijoje yra svarbus politinis resursas. Net kairieji tarybų nariai, ideologiškai ištikimi decentralizacijai, dirba už parlamento sienų, kaip teigiama, kad apribotų regionų vyriausybių veiksmų laisvę. Ši konkurencinė kova tarp federalinių parlamentarų, valstybės ir vietos pareigūnų, suprantama, būdinga tarpvyriausybinei politikai nuo Čikagos iki Bavarijos.

Tuo metu, kai regionai pradėjo taikyti savo naujai įgytas galias vietos valdžios priežiūrai, vietos ir regiono valdžios kivirčai įgavo tradiciniam centro ir periferijos konfliktui būdingus bruožus. Tarpvyriausybinio centrinės, regionų ir vietos valdžios pareigūnų trikampio viduje pradėjo formuotis nauji pasiskirstymai ir sudėtingos trišalės strategijos.[43] Kai kurių Italijos teisininkų pasibaisėjimui, Italijos sistema pradėjo artėti prie marmurinio pyrago modelio, o ne tapo tvarkingu sluoksniuoto pyrago prototipu.[44]

Vietoj įprastų varžytinių dėl centro ir regiono jurisdikcijos dauguma problemų dabar sukėlė daugialypę kovą, apėmusią vietos valdžią, įvairaus lygio partijų pareigūnus ir net privačias įstaigas.[45] Vietoje aiškaus atsakomybės padalijimo, nustatyto tik vienu vieninteliu lygmeniu, daug programų tokiose srityse, kaip žemės ūkis, būstas, sveikatos apsauga, iš tikrųjų buvo paskirstytos nacionaliniu, regiono ir vietos lygiais. Visų trijų lygių politikai ir administratoriai neformaliai konsultavosi ir derėjosi vieni su kitais, dažnai piktai, net jei vienas iš lygių turėjo formalią galią priimti sprendimus. Aštuntojo dešimtmečio pradžioje buvo įsteigta šimtas jungtinių komitetų atskirų regionų sričių ir nacionalinei politikai koordinuoti.

Priešingai, regionai stengėsi padidinti savo įtaką Romoje sprendžiant klausimus, formaliai nepriklausiusius jų jurisdikcijai, – nacionalinėje ekonominėje politikoje ir net tarptautinėje prekyboje. Kiekvienas regionas įsteigė savo skyrių Romoje atstovauti jų interesams ir daryti spaudimą šalies vyriausybei. 1981 m. visų regionų vadovai įkūrė nuolatinę Pirmininkų konferenciją, kad turėtų forumą, kuris pareikštų jų nuomonę vyriausybei. Iki 1983 metų ši grupė užmezgė ryšius su šalies Ministrų taryba siekdama geresnio aukščiausiojo lygio koordinavimo tarp centrinės ir regionų valdžios. Kai 1992 metais Europos Bendrija pasuko link didesnės integracijos, regionai taip pat siekė turėti didesnę įtaką Briuselio sprendimams.

Būtų per anksti skelbti „palankių jausmų erą“ tarp regionų ir nacionalinės vyriausybės, nes, kaip pabrėžė James Madison savo šalies žmonėms kuriant Amerikos federacinę sistemą, pa-

dalytos galios reiškia nuolatinius prieštaravimus. Italijos valdymo sistema netampa visiškai federacine, nes pagal konstitucinį ir politinį statusą Italijos regionai turi mažiau autonomijos nei, pavyzdžiui, Amerikos valstijos arba Vokietijos *Länder*. Centralizuotos ir federacinės sistemų skirtumas yra tolydi įvairovė, o ne dichotomija.[46] Per du dešimtmečius Italija pasistūmėjo link decentralizacijos ne tik formaliai, bet ir praktinės politikos ir politikos formavimo požiūriu.

Regionų lyderiai turėjo daugiau nepriklausomos įtakos šio laikotarpio pabaigoje nei jų pirmtakai iš pradžių. Nors nė vienu atveju naujos struktūros nenustatė neformalių valdžios santykių, formalių struktūrų pokyčiai palaipsniui pertvarkė neformalius santykius. Decentralizacijos logika virto save palaikančia. Per pastaruosius du dešimtmečius regionas tapo autentiška, autonomiška ir vis labiau savita Italijos politikos sfera.

Šaknis beleidžiant: regionas ir jo žmonės

„Dabar visi protesto maršai žygiuoja prie regionų būstinių, o ne prie prefektūrų“, – privačiai guodėsi vienas iš Pietų prefektų. Bazilikatoje, viename iš labiausiai atsilikusių Italijos regionų, tą pačią 1980 metų lapkričio dieną, tik dvi dienos prieš tai, kai regiono vyriausybė turėjo susidoroti su žemės drebėjimo padariniais, spauda rengė reportažus apie regionų turizmo plėtrą Jonijos jūroje, neįgaliųjų protestą dėl regiono neveiklumo, kaltinimus dėl regionų pagalbos investuotojams į bankrutuojančios pramonės plėtrą, reikalavimus padėti darbuotojams, atleistiems iš plieno gamyklos ir vietinio prekybos centro, regiono lėšomis atidarytus naujus senelių namus ir kritikavo regiono vaidmenį siūlomame naftos chemijos projekte. Tai, kad protesto maršai pakeitė kryptį, simbolizuoja didėjančią regiono vyriausybės reikšmę Italijos valdymo procese.

Jau 1976 metais bendruomenių lyderiai visoje Italijoje – merai, profsąjungų vadovai, bankininkai, pramoninkai, prekybininkai, žemės ūkio atstovai – ir žurnalistai aktyviai bendravo su

nauja valdžia. Beveik pusė mūsų kalbintų bendruomenių lyderių nuolat susitikdavo su regionų kabinetų nariais, tarybų nariais ir administratoriais. Šios bendruomenės ir organizacijų lyderiai daug dažniau susitikdavo su regionų pareigūnais nei su vietos valdžios ar centrinės vyriausybės atitinkamų sričių pareigūnais. (Viena iš regionalizacijos išdavų buvo atitinkamas daugelio nacionalinių organizacijų, tokių kaip profsąjungų federacijos, verslo ir žemės ūkio organizacijos bei politinės partijos, pertvarkymas pagal pastarųjų metų regionų struktūrą.) Iki aštuntojo dešimtmečio dauguma apklaustų bendruomenių lyderių (apie 60 proc.) manė, kad regionų vyriausybės padarė „didelę“ arba „iš dalies“ reikšmingą įtaką, o vienas iš dešimties teigė, kad jos šiai sričiai apskritai neturėjo jokios įtakos. Nors (kaip mes trumpai nagrinėsime) šie bendruomenių lyderiai dažnai kritiškai vertino naujas institucijas, beveik du trečdaliai jų tvirtino, kad regionų įtaka buvo iš esmės teigiama. Mažiau nei po dešimtmečio naujosios vyriausybės pradėjo leisti šaknis.

Iki šiol aprašydami regioninį eksperimentą, pabrėžėme tendencijas, sutampančias su eksperimento pradininkų viltimis. Tačiau beveik visos regioninių debatų šalys sutinka, jog realus daugelio naujų vyriausybių administracinis veiksmingumas yra problematiškas. Viešasis valdymas daugelyje regionų išreiškė konfliktišką letargo ir chaoso kombinaciją.

Septintojo dešimtmečio pabaigoje – aštuntajame dešimtmetyje neišsipildžiusių vilčių, nerealizuotų planų, prarastų galimybių, veltui sugaištų valandų jausmas persmelkdavo daugelį regionų pareigūnų, ypač Pietuose, nors ir ne tik čia. Ėmė didėti pesimizmas dėl atotrūkio tarp aukštų regionalistų aspiracijų ir menkų praktinių pasiekimų. Iki 1976 metų 42 proc. tarybų narių ir 67 proc. bendruomenių lyderių teigiamai vertino šios politikos įgyvendinimą. Nors regionų planavimas buvo daugelio regionų vyriausybių prioritetas, du trečdaliai tarybų narių 1976 metais patys savo regionų pastangas pripažino kaip nesėkmingas ir pusė – kaip „labai“ nesėkmingas. Dažniausiai buvo priekaištaujama dėl nepakankamo daug žadančio regioninio valdymo idealo netinkamo administracinio įgyvendinimo.

2.5 lentelė. *Bendruomenių lyderių požiūris į regionų administraciją, 1982 m.*

Regionų vyriausybės veiklos aspektai*	Lyderių atsakymai „Iš dalies patenkintas" ir „Labai patenkintas", proc.
Jūsų organizacijos atvirumas konsultacijoms	55
Programinės alternatyvos	41
Personalo kvalifikacija ir požiūris į darbą	32
Santykis su vietos valdžia	28
Regioninių projektų įgyvendinimas	23
Laikas, reikalingas išspręsti problemą	15
(Apytikslis skaičius)	(302)

*Apklausos dalyviai buvo klausiami: „Ar jūs patenkintas regiono vyriausybės veikla šešiose išvardytose srityse?"

Bendruomenių lyderiai išplėtojo šią kritiką, daugiausia jos skirdami regionų valdymo administracinėms nesėkmėms. Aštuntajame dešimtmetyje daugiau kaip pusė apklaustų bendruomenių lyderių (55 proc. 1982 metais ir 60 proc. 1989 metais) sutiko, kad „šio regiono administracija yra visiškai neefektyvi."[47] Sveikatos sistemos, didžiausio sektoriaus, perduoto regionų jurisdikcijai reformų septintojo dešimtmečio viduryje, regionalizaciją dauguma laikė visiškai žlugusia. Tik trečdalis apklaustų bendruomenių lyderių ir eilinių piliečių sutiko, kad „sveikatos apsaugos regionalizacija davė teigiamų rezultatų" ir tik 5–10 proc. šį vertinimą priėmė besąlygiškai.

2.5 lentelėje išvardyti bendruomenių lyderių nusiskundimai.[48] Biurokratinės procedūros (per dažnai nustatomos remiantis centrinės vyriausybės praktika) yra nesuvokiamai lėtos ir neefektyvios, supančiotos kontrolės, siekiant užtikrinti procedūrų taisyklingumą, o ne realų jų efektyvumą. Regionų administratoriai dažnai yra nemotyvuoti, neprofesionalūs, nemokšos ir nekvalifikuoti. Regionų vyriausybės veikia visiškoje nežinomybėje, nederina savo veiksmų tarpusavyje ir su kitais valdymo lygiais. Regionų valdininkų siūlomi projektai per dažnai atrodo nepraktiški ir neįgyvendinami. Verslo ir profsąjungų lyderiai vieningai sutaria, kad niekas iš regionų vyriausybių nesugeba išmaningai aptarti regionų plėtros planų. Blogiausia, kad niekada negaunama jo-

kio atsakymo iš regiono. Kaip tvirtina regionų lyderiai, regionų pareigūnai pajėgūs pateikti pasiūlymus, ir pagrindinės politikos kryptys paprastai yra sektinos. Tačiau, kaip paaiškėjo, per daug regiono tarnybų nesugeba įgyvendinti šių bendrųjų tikslų.[49] Kaip bebūtų, šie bendruomenių lyderiai teigia: regionų valdžia *sanno ascoltare, ma non sanno fare* – „žino, kaip klausyti, bet nežino, kaip veikti."

Daugelis regionų administracinių sunkumų kyla dėl personalo problemų. Aštuntajame dešimtmetyje beveik du trečdaliai mūsų kalbintų bendruomenių lyderių nepritarė teiginiui, kad „valstybės tarnautojai yra gerai parengti ir sąžiningi." Bijodamas biurokratijos išsikerojimo (ir, matyt, regionų stiprėjimo), šalies parlamentas išsiderėjo, kad regionų vyriausybes pirmiausia sudarytų biurokratai, pervesti iš nacionalinių ministerijų ir pusiau valstybinių įstaigų, todėl apribojo regionų vyriausybių galimybes pačioms rinktis savo darbuotojus. Dar blogiau, kad perkėlimų sistema neskatino nacionalinių tarnybų regionus aprūpinti kvalifikuočiausiais darbuotojais, tikinčiais regioninės reformos sėkme. Iš tikrųjų ši sistema garantavo aprūpinimą personalu, visai netinkančiu administruoti „radikalų socialinį ir politinį atnaujinimą", apie kurį svajojo regionalistai.

Ne visai aišku, ar regionai būtų galėję naudotis didesne pasirinkimo laisve išmintingai. Klientelizmas ir partinė priklausomybė, o ne kompetencija ir patyrimas buvo pagrindiniai valdininkų rekrutavimo kriterijai, jei spręsti buvo paliekama regionų valdžiai. Regionų politikai buvo pasirengę reikalauti autonomijos, bet nepasirengę administruoti šią autonomiją, kai ji buvo suteikta. Daugelio regionų partijos naujose vyriausybėse matė naują pelningą pinigų ir darbo vietų šaltinį. Ypač nualintuose Pietuose veiksmingas administravimas yra ne toks produktyvus rinkimine prasme kaip seno sukirpimo patronatas. Per daug pinigų buvo išleista durininkams, vairuotojams ir įvairaus pobūdžio šešėliniams darbams. Nei nacionalinė pervedimų sistema, nei regioninė rekrutavimo sistema nesugebėjo atrinkti valdininkų kadrų, norinčių ir galinčių įgyvendinti inovacinę regionų politiką.

Regionų vykdomosios valdžios vadovai dažnai pripažindavo, kad ši kritika teisinga. Iš tikrųjų 88 proc. aukščiausiųjų regionų administratorių, apklaustų 1981–1982 metais, nurodė regionų personalo kokybę ir parengimą kaip svarbią efektyvaus jų regiono administravimo kliūtį ir 81 proc. išreiškė tokią pat nuomonę apie regiono departamentų koordinaciją. Kaip sakoma, „daugeliu atžvilgių mes atgaminome Romos mentaliteto defektus“.

Turint galvoje šią kritiką, įdomu, kad (2.5 lentelės duomenys) bendruomenių lyderiai dažnai yra pamaloninti regionų administracijos prieinamumo – bruožo, kuris ryškiai skiria regionus nuo centrinės administracijos. Regionų ir vietos organizacijos galėjo išsakyti savo nusiskundimus ir pasiūlymus regionų vyriausybių pareigūnams. Keturiuose interviu su bendruomenių lyderiais etapuose trys lyderiai iš keturių visiškai sutiko, kad „ryšiai su nacionaline administracija yra labiau nuviliantys nei su regionų administracija. Nežiūrint jų nusiskundimų regionu, Roma yra daug blogesnė.“[50]

Viena pagrindinių regionų administratorių prieinamumo priežasčių, žinoma, yra atstumas: regiono centrą pasiekti gerokai paprasčiau nei Romą. Tačiau administracinė kultūra yra ne mažiau svarbi kaip geografija, nes regionų biurokratai pasirodė esą demokratiškesnių pažiūrų nei nacionaliniai jų antrininkai. 1971 metais nacionalinis biurokratijos elito tyrimas atskleidė, kad „tipiškas Italijos administracijos elito narys yra klasikinis biurokratas – legalistas, neliberalus, elitistas, priešiškas pliuralistinei politikai ir praktikai, visiškai nedemokratiškas.“[51] Tačiau tarp regionų administratorių, apklaustų vos po penkerių metų, radome gerokai daugiau atvirumo demokratinei politikai. 2.6 lentelės duomenimis, aukščiausi regionų administratoriai, atrodo, labiau patenkinti demokratiniu valdymu, nei buvo nacionalinė biurokratija, iš kurios daugelis jų atėjo.

Apibendrinant, „įeigos“ požiūriu, regioninis valdymas iš esmės pagerėjo, palyginti su centrine valdžia, bet „išeigos“ požiūriu, regionų administracijai dar labai daug ko trūksta. „Regionų lyderiai turi išmokti „naujai formuoti politiką“, bet

2.6 lentelė. *Centro ir regionų administratorių demokratinės nuostatos, 1971–1976 m.*

Teiginys, su kuriuo sutiko administratoriai	Sutikusiųjų procentas	
	centro administratoriai	regiono administratoriai
Nedaugelis žmonių žino, kokie yra jų ilgalaikiai interesai	75	39
Tokiame sudėtingame moderniajame pasaulyje kaip mūsų beprasmiška kalbėti, kad didės eilinių piliečių vyriausybės veiklos kontrolė	63	23
Politinės propagandos laisvė nėra absoliuti, ir valstybė turi ją rūpestingai reguliuoti	57	14

dauguma jų pirmiausia turi atrasti sau priimtiną „naują valdymo būdą". Įdomu, kad patys regionų pareigūnai yra tiek pat kritiški regionų trūkumų atžvilgiu kaip ir bendruomenių lyderiai, nedirbantys vyriausybėje.

Italijos rinkėjų nuomonė apie regionų reformą skendi nežinomybėje. Visuomenės išmanymas apie naujas institucijas augo lėtai. 1972 metais, kai regionai vis dar egzistavo tik popieriuje, visoje šalyje atlikta apklausa parodė, kad du trečdaliai rinkėjų šiek tiek arba nieko negirdėjo apie savo regiono vyriausybę, o 43 proc. apskritai nieko nežinojo. Naujosios institucijos akiratin pateko septintojo dešimtmečio viduryje, kai didieji debatai iškilo šalies darbotvarkėje, ir informacija apie juos pasiekė mažiau politiškai sąmoningus piliečius. Po to visuomenė ėmė šį tą suvokti, nors domėjimasis regionais Pietuose atsiliko, kur (kaip matysime vėliau) naujos institucijos lėčiau įgijo pripažinimą.[52] Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje du trečdaliai Pietų ir trys ketvirtadaliai Šiaurės rinkėjų buvo nors kai ką girdėję apie savo regiono vyriausybę. Regionų vyriausybėms trūko tiesioginio sąlyčio su kasdieniniu piliečių gyvenimu, kas būdinga vietos vyriausybei, ir joms nepakako žiniasklaidos dėmesio, nukreipto į nacionalinius reikalus. Kaip ir Amerikos valstijos, regionai, matyt, yra pasmerkti likti mažiau matomi visuomenės nei aukštesnis ir žemesnis valdymo lygiai.[53]

Bendrai paėmus, italai toli gražu nėra patenkinti regionų vyriausybių veiksmingumu. Aštuntojo dešimtmečio pradžioje tik vienas trečdalis italų motyvuotai entuziastingai palaikė regionus ir teigė, kad jie yra „labai" arba „iš dalies" patenkinti regiono vyriausybės veikla; pusė buvo suirzę ir save apibūdino kaip „šiek tiek" patenkintus ir vienas iš šešių buvo pasipiktinęs, t. y. „visiškai nepatenkintas". Šie skaičiai faktiškai sutapo su bendruomenių lyderių ir eilinių rinkėjų rodikliais. Dauguma pritarė merui, kuris 1976 metais mums pasakė: „Bendriausi regiono bruožai yra geri, bet tikrovėje – ne".

Ir rinkėjai, ir lyderiai yra mažiau kritiški regiono vyriausybės atžvilgiu, kai svarsto centralizuoto valdymo alternatyvą. Jau daugelį metų italai beveik nepasitiki valstybinėmis institucijomis. Šis susvetimėjimas padidėjo vos pradėjus steigti naujas institucijas septintajame dešimtmetyje. Iš tikrųjų pats italų atotrūkis nuo centrinės administracijos savaime galėjo išpūsti lūkesčius dėl naujos regionų valdžios. Nors regionų reformos rezultatai sukėlė nepasitenkinimą, tačiau ir rinkėjai, ir bendruomenių lyderiai ne taip kritiškai vertino naujų regionų vyriausybių veiksmingumą kaip nacionalinę vyriausybę. Pavyzdžiui, 1981–1982 metais regionų valdymu „iš dalies" buvo patenkinti 34 proc. italų, o centrinės vyriausybės – 15 proc.; atitinkami bendruomenių lyderių rodikliai buvo 29 proc. regionų valdžios ir 8 proc. nacionalinės vyriausybės atžvilgiu. Palyginus skaičius, regionų vyriausybių šalininkai pralenkė labiau rėmusius nacionalinę vyriausybę (aštuoni prieš vieną). Bendruomenių lyderių, linkusių dirbti su regionų pareigūnais, buvo daugiau už linkusius dirbti su nacionaliniais administratoriais (trys arba keturi prieš vieną). Bendro nusivylimo valstybinėmis institucijomis atmosferoje regionų vyriausybės, nors gyvavusios vos dešimt metų, jau buvo labiau gerbiamos nei nacionalinė vyriausybė.

Nors italai energingai kritikavo savo regionų vyriausybes, jie norėjo platesnės regionų jurisdikcijos ir autonomijos vietoj centrinės valdžios. 2.7 lentelėje pateikti mūsų apklausų 1982 metais duomenys.[54] Daug italų nori išlaikyti teisėtvarką centrinės valdžios rankose, bet beveik pusė suteiktų didesnes galias re-

2.7 lentelė. *Rinkėjų ir bendruomenių lyderių požiūris į regionų autonomiją, 1982 m.*

Politikos sektorius	Norinčiųjų suteikti daugiau galių regionui, proc.*	
	rinkėjai	bendruomenių lyderiai
Aplinkosauga	72	85
Žemės ūkis	70	84
Sveikatos apsauga	63	70
Pramonės plėtra	50	69
Švietimas	47	46
Policija	24	13
(Apytikriai)	(1585)	(295)

Politikos sektorius	Norinčiųjų, kad regionai turėtų didesnę finansinę autonomiją, proc.	
	rinkėjai	bendruomenių lyderiai
Finansai	78	81
(Skaičius)	(1376)	(305)

*Apklausos dalyvių buvo klausta: „Čia pateikiamas sąrašas sričių, kuriomis gali rūpintis ir valstybė, ir regionas. Kuriame iš šių sektorių daugiau galių galėtų turėti valstybė, o kuriame regionas?“

gionams tokiuose sektoriuose, kur dominuoja valstybė, – švietimas ir pramonės plėtra, – ir beveik du trečdaliai norėtų, kad regionai vyrautų sveikatos apsaugos, žemės ūkio ir aplinkosaugos srityse. Keturi iš penkių italų remia regionų pareigūnų didesnio finansinio savarankiškumo reikalavimus. Tarp bendruomenių lyderių regionus palaikančių yra dar daugiau. Nors italai kritiškai nusistatę regioninio valdymo atžvilgiu, jie nori stipresnių, o ne silpnesnių regionų.[55]

2.8 lentelės duomenimis, rinkėjų pasitenkinimas regionų vyriausybių veikla aštuntajame dešimtmetyje augo lėtai, bet nuolat. 1977–1988 metais „iš dalies“ patenkintų italų padaugėjo nuo 33 iki 45 proc. Šie nacionaliniai vidurkiai paslepia svarbius regionų skirtumus. Iš 2.8 paveikslo matyti, kad regioniniu valdymu buvo visiškai patenkinti 57 proc. Šiaurės rinkėjų, o Pietų – tik 29 proc.[56] Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje daugelis

2.8 lentelė. *Rinkėjų pasitenkinimas regionų vyriausybėmis, 1977–1988 m.*

Pasitenkinimo laipsnis*	Procentai				
	1977	1981	1982	1987	1988
Labai patenkintas	3	2	2	2	3
Iš dalies patenkintas	30	33	32	38	42
Iš dalies nepatenkintas	43	44	42	42	39
Visiškai nepatenkintas	24	22	23	17	17
	100	100	100	100	100
(Skaičius)	(1497)	(1936)	(1845)	(1923)	(1899)

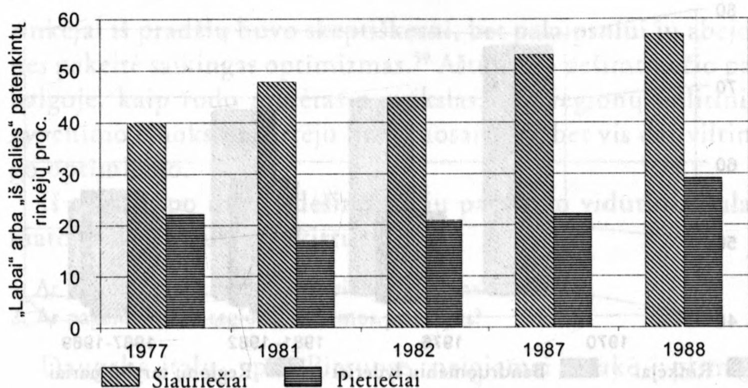
*Apklausos dalyvių buvo klausta: „Ar jūs patenkintas šio regiono vyriausybės veikla?“

piliečių buvo patenkinti beveik visomis šiaurinių regionų vyriausybėmis (9 iš 10), tačiau nė vienas pietinių regionų šio lygio nepasiekė.[57]

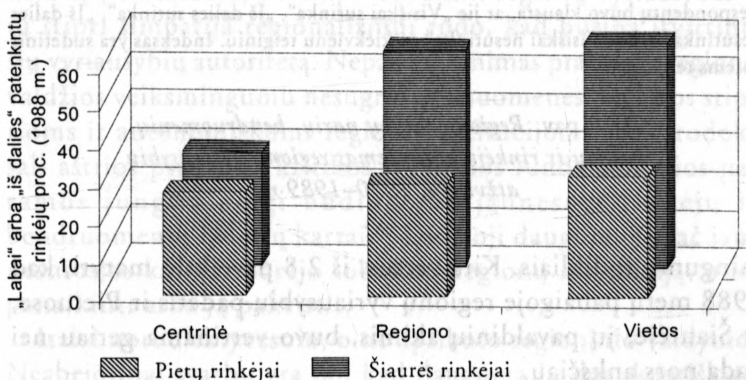
Iš 2.9 paveikslo, kuriame lygintas pasitenkinimas nacionaline vyriausybe ir regiono bei vietos vyriausybėmis, matyti, kad, daugumos italų nuomone, trys valdymo lygiai atitinka didėjančio efektyvumo laiptelius, kurie išsidėstę nuo labiausiai nutolusio nuo visuomenės lygio, kuriuo mažiausiai pasitikima (nacionalinė vyriausybė), iki artimiausio žmonėms lygio, kuriuo pasitikima labiausiai (vietos vyriausybė). Nors Šiaurės rinkėjai visiškai skiria centrinę vyriausybę, kuria visa širdimi nepatenkinti, nuo regiono ir vietos vyriausybių, kuriomis jie beveik patenkinti. Priešingai, pietiečiai nepatenkinti visais valdymo lygiais ir tik šiek tiek mažiau kritikuoja regiono ir vietos vyriausybes.[58]

Šiaurės ir Pietų skirtumus paaiškina klausimai apie administracinį nepasirengimą ir neefektyvumą. Visą aštuntąjį dešimtmetį beveik 60 proc. pietiečių sutikdavo, kad „šio regiono administracija yra visiškai neefektyvi“, ir taip teigė tik 35 proc. šiauriečių. Kita vertus, beveik 60 proc. šiauriečių sutiko, kad „apskritai taryba šiame regione iki šiol veikė pakenčiamai“, palyginti tik su 35 proc. pietiečių.

Kokie bebūtų naujojo regionų administravimo trūkumai, Šiaurės italai pirmenybę teikė vyriausybei arčiau namų. Daugumos pietiečių nuomone, priešingai, būti valdomiems Bario ar-



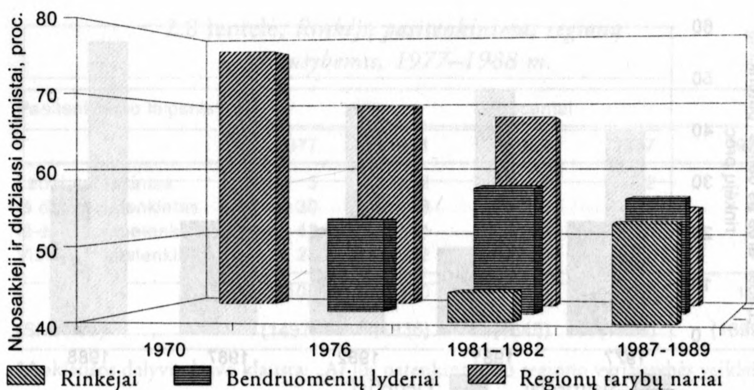
2.8 pav. *Visuomenės pasitenkinimas Šiaurės ir Pietų regionų vyriausybėmis, 1977–1988 m.*



2.9 pav. *Šiauriečių ir pietiečių pasitenkinimas centrine, regiono ir vietos vyriausybėmis, 1988 m.*

ba Kalabrijos vyriausybės nė kiek ne geriau, kaip būti valdomiems Romos, ir, anot daugelio, regionas turėjo dar vieną – nežinomybės – trūkumą. „Geriau žinomas blogis nei nauja nežinoma blogybė“, – tai nuomonė, vis dar kartais girdima Pietuose, bet ne Šiaurėje.

Šis ryškus visuomenės pasitenkinimo skirtumas tarp Šiaurės ir Pietų sutampa su kitais įvairiais regionų vyriausybių veiks-



Optimizmo regionų vyriausybių atžvilgiu indeksas

1. Kaip bebūtų, taryba šiame regione dabar veikia patenkinamai. (Sutinku)
2. Tiesą sakant, šiame regione sunku tikėtis geresnio konkretaus regiono valdymo. (Nesutinku)

Respondentų buvo klausta, ar jie „Visiškai sutinka", „Iš dalies sutinka", „Iš dalies nesutinka" arba „Visiškai nesutinka" su kiekvienu teiginiu. Indeksas yra sudėtinis abiems teiginiams.

2.10 pav. *Regionų tarybų narių, bendruomenių lyderių ir rinkėjų optimizmas regionų vyriausybių atžvilgiu, 1970–1989 m.*

mingumo rodikliais. Kita vertus, iš 2.8 paveikslo matyti, kad 1988 metų pabaigoje regionų vyriausybių padėtis ir Pietuose, ir Šiaurėje, jų pavaldinių akimis, buvo vertinama geriau nei kada nors anksčiau.

Mes galime apibendrinti daugelį regionų valdymo dinamikos per pastaruosius du dešimtmečius bruožų, tiesiogiai lygindami kintančius regionų tarybų narių ir jų pavaldinių – ir bendruomenių lyderių, ir eilinių piliečių – požiūrius (žr. 2.10 pav.). Ankstyvaisiais reformų metais tarybų nariai, kaip pagrindiniai naujųjų institucijų protagonistai, buvo nepalaužiami ir karštakošiai. Tačiau 1970–1989 metais šią audringą euforiją dėl rizikingo institucijų kūrimo visiškai išstūmė negailestingas realistiškas praktinių iššūkių siekiant, kad nauja vyriausybė veiktų, vertinimas. Ir bendruomenių lyderiai, ir

rinkėjai iš pradžių buvo skeptiškesni, bet palaipsniui jų abejones pakeitė saikingas optimizmas.[59] Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje, kaip rodo minėtas paveikslas, visi regionų politinio gyvenimo sluoksniai artėjo link nuosaikaus, bet vis dar viltingo optimizmo.

Iš tikrųjų po dviejų dešimtmečių patyrimo vidutinis italas mato dviejų klausimų skirtumą:

1. Ar jo/jos regiono vyriausybė veikia patenkinamai?
2. Ar pageidautinas regionų reformos principas?

Daugelis italų, ypač Pietuose, neigiamai atsakė į pirmąjį klausimą, bet teigiamai – į antrąjį. Šia prasme mes galime juos pavadinti „simpatizuojančiais kritikais". Šis skirtumas yra reikšmingas politine prasme, nes, jei jų kritika atkreipia dėmesį į svarbiausią poreikį – tobulinti regionų vyriausybes – jų stipri simpatija regionalizmui rodo, kad būtina įtvirtinti šių vyriausybių autoritetą. Nepasitenkinimas praktiniu regionų valdžios veiksmingumu nesugriovė visuomenės paramos stiprioms ir autonomiškoms regionų institucijoms. Ši parodoksali aštrios praktinės kritikos ir stiprios fundamentalios paramos jungtis netgi būdingesnė jaunesnei rinkėjų ir bendruomenių lyderių kartai.[60] Didžioji dauguma (ypač jaunesniosios kartos) norėjo tobulinti regionų instituciją, o ne panaikinti arba ją pakeisti.

Italai nori efektyvesnio, o ne apriboto regioninio valdymo. Neabejotinai svarbu yra tai, kad dauguma jų dar skeptiškiau vertina centrinės valdžios nei regiono veiksmingumą. Tačiau, antra vertus, dauguma piliečių vis dar nori padėti atsikratyti abejonių dėl naujos regioninės institucijos. Nuolat didėjantis italų pasitenkinimas regionų vyriausybėmis ir didesnis regiono, o ne centrinės vyriausybės pripažinimas atitinka realius jų veiksmingumo skirtumus. Prisiminkime, kad regionų vyriausybės, pavyzdžiui, yra du kartus stabilesnės už centrinę vyriausybę ir kad regionų vyriausybės nuolat darosi stabilesnės.[61]

2.9 lentelės kai kurie papildomi duomenys sintezuoja šią išvadą. Pagrindinis čia apibendrinamas klausimas buvo už-

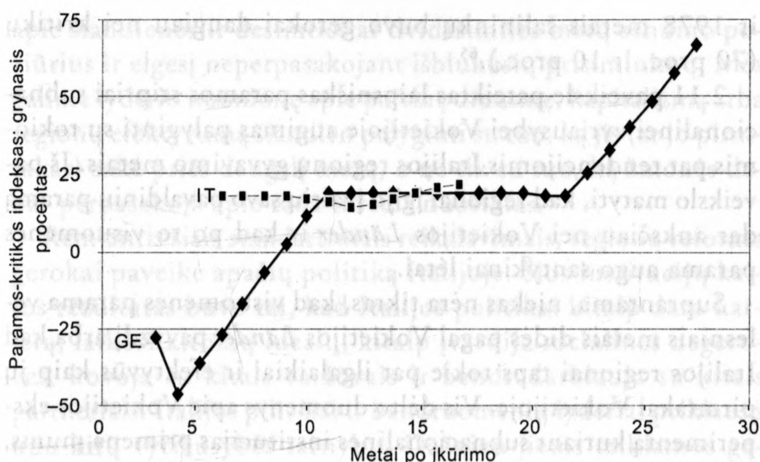
2.9 lentelė. *Regioninės reformos vertinimas, 1960–1987/89 m.*

Visuomenė*	Procentai						
	1960	1963	1976	1979	1981	1982	1987
Daugiau naudos nei žalos	19	31	38	31	31	31	41
Nei naudos, nei žalos	6	11	16	29	30	28	30
Ir naudos, ir žalos	4	6	7	8	13	11	7
Daugiau žalos nei naudos	20	22	21	14	189	21	17
Nežinau	51	30	18	18	8	9	5
	100	100	100	100	100	100	100
Paramos-kritikos indeksas**	-1	9	17	17	13	10	24

Bendruomenių lyderiai*	Procentai		
	1981	1982	1989
Daugiau naudos nei žalos	65	59	62
Nei naudos, nei žalos	22	6	13
Ir naudos, ir žalos	6	18	17
Daugiau žalos nei naudos	7	17	8
Nežinau	100	100	100
Paramos-kritikos indeksas**	58	42	54

*Respondentų buvo klausta: „Kaip jūs manote, ar naujų regionų sukūrimas atnešė (1960 ir 1963 m. – „būtų atnešęs“) daugiau naudos, ar padarė daugiau žalos?“
**Paramos-kritikos indeksas = (Daugiau naudos nei žalos – daugiau žalos nei naudos).

duodamas beveik trisdešimt metų, dar gerokai prieš regionų vyriausybių atsiradimą.[62] Todėl nenuostabu, kad ankstyvaisiais metais didžioji visuomenės dalis paprasčiausiai nežinojo ko tikėtis, o daugelis kitų bijojo blogiausio. Vėliau santykis tarp palankių ir nepalankių vertinimų nuolat augo taip, kad iki 1987 metų (paskutinieji metai, kuriems turime palyginamuosius rezultatus) apie du su puse karto daugiau italų rinkėjų regionų reformą vertino palankiai (41 proc.) nei nepalankiai (17 proc). Bendruomenių lyderiai, nors ir griežtai kritikuoja regionų vyriausybių veiklą, dar palankesni regionų reformai. Aštuntajame dešimtmetyje regionalizmo šalininkų tarp bendruomenių lyderių buvo šešis kartus daugiau nei kritikų.[63] Turint galvoje pietiečių nusiskundimus praktine regionų vyriausybių veikla, svarbu pabrėžti, kad pie-



GE: Vokietija
IT: Italija

Vokietija: „Ką jūs pasakytumėte, jei žemių vyriausybės būtų panaikintos ir liktų tik federalinė vyriausybė Bonoje? Ką jūs manote apie šį pasiūlymą?"
Paramos – kritikos indeksas: palankumo žemėms grynasis procentas.

Italija: „Kaip jūs manote, ar regionų sukūrimas atnešė daugiau gero nei blogo, ar daugiau blogo nei gero?"
Paramos – kritikos indeksas: palankumo regionams grynasis procentas.

2.11 pav. *Parama subnacionalinei vyriausybei: Vokietija (1952–1978) ir Italija (1970–1989)*

tiečių pasiskirstymas (pagal šį rodiklį) yra regionų reformos naudai.[64]

Naujų institucijų kūrimas niekada nebuvo nei greitas, nei paprastas. Galų gale jų sėkmė turi būti matuojama ne metais, bet dešimtmečiais. Pamokantis yra trumpas palyginimas su vokiečių požiūriu į žemių vyriausybes (*Länder*), įkurtas 1949 metais. Paklausus, ar panaikinti *Länder* būtų protinga, 49 proc. atsakė – ne, o 21 proc. – taip (1952 m.). 1960 metų apklausos parodė, kad pirmą kartą nedidelė dauguma (42 proc. prieš 24 proc.) prieštarauja naujų institucijų panaikinimui, ir tokia pati parama liko ilgiau kaip dešimtį metų. Trečiajame dešimtmetyje po *Länder* įkūrimo parama nuolat didėjo,

ir 1978 metais šalininkų buvo gerokai daugiau nei kritikų (70 proc. ir 10 proc.).[65]

2.11 paveiksle pateiktas laipsniškas paramos stipriai subnacionalinei vyriausybei Vokietijoje augimas palyginti su tokiomis pat tendencijomis Italijos regionų gyvavimo metais. Iš paveikslo matyti, kad regionai įgijo įvairių savo pavaldinių paramą dar anksčiau nei Vokietijos *Länder* ir kad po to visuomenės parama augo santykinai lėtai.

Suprantama, niekas nėra tikras, kad visuomenės parama vėlesniais metais didės pagal Vokietijos *Länder* pavyzdį arba kad Italijos regionai taps tokie pat ilgalaikiai ir efektyvūs kaip jų pirmtakai Vokietijoje. Vis dėlto duomenys apie Vokietijos eksperimentą kuriant subnacionalines institucijas primena mums, kad naujų institucijų, kaip sėkmingai jos beveiktų, visuomeninis legitimumas didėja lėtai. Šis pavyzdys suteikia mums realistinį ir blaivų matą vertinant visuomenės požiūrių į Italijos regionų vyriausybes ir naujas demokratines institucijas, dabar jau įkurtas visame pasaulyje, kaitą.

Išvados

Sunku nubrėžti bet kurios visuomeninės institucijos raidą tyrinėjant ją savaitė po savaitės, mėnuo po mėnesio, o kartais – metai po metų. Institucijos kinta lėtai. Kartais turi pasikeisti keletas kartų, kad išaiškėtų naujų institucijų ypatinga įtaka kultūrai ir elgsenai. Praeinantis individualių dalyvių susižavėjimas ir užgaidos užgožia gilesnes tendencijas. Kartais ankstyvaisiais regionų tyrimo metais, kai mums atrodydavo, kad apčiuopėme kažkokius svarbaus vystymosi požymius, mūsų lūkesčius sugriaudavo nauji duomenys, gauti kito apsilankymo metu. Visiems, kuriantiems naujas institucijas, ir visiems, jas vertinantiems, reikia kantrybės, – tai viena svarbiausių Italijos regioninio eksperimento pamokų. Tačiau tendencijos, aptartos šiame skyriuje, išsilaikė keliolika Italijos politinio sąmyšio dešimtmečių. Tyrimo metodai leidžia mums lyginti duomenis

apie šiandienos ir dešimties ar dvidešimties metų senumo požiūrius ir elgesį neperpasakojant išblukusių prisiminimų. Mes galime lyderio nuomonę apie partinę drausmę, kapitalizmą arba regionų efektyvumą šiandien palyginti su tuo, ką jis (ar jo pirmtakas) sakė prieš daugelį metų, o ne tik su tuo, ką žmonės dabar perpasakoja apie tada turėtas nuostatas.

Remiantis šiais standartiniais reikalavimais, regionų reforma gerokai paveikė apačių politiką Italijoje. Šios institucijų kaitos rezultatas buvo tai, kad Italijos politikai kitaip daro karjerą, laikosi kitokių idealų, kitaip įvardija socialines negeroves, kovoja su kitais varžovais ir bendradarbiauja su kitais partneriais. Italijos piliečiai ir bendruomenių lyderiai priklauso nuo kitų vyriausybės tarnybų. Dažniau jiems teikiamos geresnės paslaugos, ir, jei tai būna ne visada, jie kreipiasi su skundais į kitus pareigūnus. Regioninės reformos dėka pasikeitė daug svarbių dalykų.

Po dvidešimties šio eksperimento metų regionų vyriausybių vaidmuo tapo gerokai svarbesnis sprendžiant pagrindinius viešosios politikos klausimus devintajame dešimtmetyje, nei tai buvo septintajame. Naujos institucijos suleido šaknis, tapo autonomiškos ir įgijo (lėtai) – valdinių paramą. Jos pritraukė iškilusius ir kylančius profesionalių politikų kadrus. Ši institucijų reforma turėjo reikšmingą įtaką Italijos politikai ir vyriausybės darbui. Tačiau kokia šių naujų institucijų padėtis politikos ir vyriausybės kokybės požiūriu?

Pozityviai vertinant, naujos institucijos, kaip ir jų šalininkai manė turėtų būti, yra arčiau žmonių. Regionų vyriausybės geriau pažįsta regionų realijas ir jas greičiau pasiekia regionų reikalavimai nei jų pakeistos tolimos Romos ministerijos. Jos tapo politikos inovacijų laboratorijomis (tai smulkiau nagrinėsime trečiame skyriuje). Jos padėjo išugdyti nuosaikų, pragmatišką, tolerantišką politikos formavimo ir konfliktų įveikimo stilių – „naują būdą formuoti politiką“. Jos rėmėsi regionų socialinių grupių ir bendruomenių lyderių interesais ir palaipsniui įgijo užtarnautą savo pavaldinių palankumą.

Šalia šių laimėjimų paminėtini du neigiami įrašai didžiojoje apskaitos knygoje. Pirma, nebuvo pasiektas administracijos efektyvumas, kurio tikėjosi kai kurie regionalistai. Priešingai, bet kuri teisinga komisija gali daugelį regionų apkaltinti administracijos disfunkcionalumu. Antra, ir, matyt, gerokai svarbiau Italijos politikos ateičiai, regioninė reforma dar labiau pagilino, o ne sušvelnino istorinius Šiaurės ir Pietų Italijos skirtumus. Reforma, išlaisvinusi labiau išsivysčiusius regionus nuo smaugiančio Romos glėbio, dar labiau paakino atsilikusių regionų problemas.

Tačiau, vertindami šiuos du kaltinimus, mes privalome paklausti apie realias alternatyvas, o ne apie nepasiektus idealus. Po valandos trukusios mero iš Pietų aistringos ir detalios savo regiono kritikos mes paklausėme, kas buvo geriau tvarkoma centralizuoto režimo sąlygomis. Pritrenktas mūsų klausimo naivumo, jis sušuko: „Vardan Dievo, ne!“

Prasidedant trečiajam regionų dešimtmečiui, atrodė, kad prasideda naujasis atgimusio regionalizmo etapas. Nežiūrint plačiai paplitusio nepasitenkinimo, kad regionų vyriausybės neatitinka pradinių vilčių, atgijęs susirūpinimas dėl centrinės vyriausybės neefektyvumo paskatino plačias diskusijas apie tolesnį Italijos valstybės „regionalizavimą“. Klestinčiuose šiauriniuose regionuose pradėjusios veikti regionalistų „lygos“, tokios, kaip *Lega Lombarda* ir *Lega Veneta*, 1990 ir 1991 metais laimėjo daugiausia vietų regionų ir vietos rinkimuose, o 1992-aisiais – ir nacionaliniuose rinkimuose. Lygoms iškilti įtakos turėjo karštas tikėjimas regionais, pasipiktinimas Romos bejėgiškumu, protestai prieš „išmaldas“ ir užslėptą rasizmą. *Lega Lombarda*, kvietusi „išlaisvinti“ Lombardijos naciją, gavo 20 proc. rinkėjų balsų turtingiausiame tankiausiai apgyvendintame šalies regione. Daugelis regionų vyriausybių reikalavo nacionalinio referendumo dėl svarbių papildomų galių perdavimo regionams.

1991 metais Deputatų rūmų Konstitucijos reikalų komitetas beveik vienbalsiai patvirtino konstitucinę pataisą, turėjusią visiškai panaikinti keletą pagrindinių šalies ministerijų

(tarp jų – Susisiekimo, Sveikatos, Žemės ūkio, Socialinių reikalų ir Urbanistikos) ir jų įgaliojimus perduoti regionams ir daugiau kaip dvigubai – beveik iki 70 proc. – padidinti regionams skirtą dalį bendrajame nacionaliniame biudžete.[66] Kai kuriais atžvilgiais ambicijos priminė regionų gimimo nuotaiką septintajame dešimtmetyje, nors ji buvo niūresnė ir realistiškesnė nei ankstesniu optimistiškesniu laikotarpiu. Valdymo reformos istorija Italijoje verčia atsargiau interpretuoti šią situaciją, nes centrinė valdžia stipriai priešinosi bet kokiam tolesniam valdžių padalijimui, nors regionalistų spaudimas didėjo, ypač Šiaurėje. Kitas epizodas sugrąžins į pasakojimą apie Italijos regioninį valdymą.

Ką beatneštų naujas skyrius, mes jau pamatėme, kad bet kokios vieningos išvados apie regioninį eksperimentą tuo tarpu yra klaidingos, atsižvelgiant į regionų heterogeniškumą ir jų veiksmingumą. Laikas įvertinti patį institucijų veiksmingumą ir atskleisti šiuos skirtumus.

3

Matuojant institucijų veiksmingumą

„Kas valdo?“ ir „Kaip valdo?“ – tai du svarbiausi politikos mokslo klausimai. Pirmasis iškelia paskirstymo ir perskirstymo problemas: „Kas ką, kada ir kaip gauna?“. Šios problemos pastaraisiais dešimtmečiais tapo vyraujančia šios disciplinos diskusijų tema. Griežtas institucijų veiksmingumo įvertinimas, priešingai, pasitaiko retai, nors kadaise „geras valdymas“ buvo pagrindinis mūsų darbotvarkės klausimas. Akivaizdi normatyvinio vertinimo priemaiša, būdinga bet kokiam veiksmingumo ir efektyvumo tyrimui, per pastaruosius keturiasdešimt metų atgrasė daugelį mokslininkų nuo tokių klausimų: *de gustibus non disputantum est* bent jau nevertybiniuose, „objektyviuose“ socialiniuose moksluose. Nors politologai, kaip paprasti piliečiai, dažnai yra linkę vertinti valdžios veiklą, pati disciplina pernelyg lengvai išsižadėjo šios svarbios nuo seno paveldėtos politikos mokslo srities – šio „antikos laikus siekiančio mūsų amato įsipareigojimo“[1] – ir atidavė ją politikos filosofams ir publicistams.

Mes siekiame įvairiapusio visų dvidešimties Italijos regionų valdžios įvertinimo kaip įžangos mūsų tyrimui, ieškančiam institucijų sėkmės ir nesėkmės priežasčių. Bet nuo ko turėtume pradėti? Kokius kriterijus turi atitikti griežtas, nešališkas, įtikinantis institucijų sėkmės įvertinimas? Iš tiesų, iš kur mes galime žinoti, kad kai kurios vyriausybės yra *sistemingai* efektyvesnės nei kitos, kad būtų prasminga apibendrintai kalbėti apie „institucijų sėkmę“?

Institucija, kurią norime įvertinti, yra atstovaujamoji vyriausybė. Todėl mums reikia įvertinti ir jos atliepumą savo rinkėjams, ir jos pasirengimą tvarkyti viešuosius reikalus.[2] Demokratijos teoretikai nuo Johno Stiuarto Mill'io iki Roberto Dahl'io tvirtino, kad „esminė demokratijos savybė yra nuolatinė vyriausybės reakcija į savo piliečių preferencijas."[3] Demokratija suteikia piliečiams teisę kreiptis į vyriausybę su prašymais tikintis pasiekti asmeninius ar visuomeninius tikslus ir reikalauja teisingai interpretuoti įvairius viešuosius interesus. Vis dėlto gera valdžia yra daugiau nei konkuruojančių požiūrių forumas ar skundų svarstymo taryba; ji iš tikrųjų tvarko reikalus. Gera demokratinė vyriausybė ne tik atsižvelgia į savo piliečių reikalavimus (yra atliepi), bet ir produktyviai pagal juos veikia (yra efektyvi).

Norėdami ištirti institucijų veiksmingumą, turime jį įvertinti atidžiai ir įtikinamai. Prieš tirdami griežtu moksliniu būdu, kodėl nauja regiono vyriausybė Emilijoje-Romanijoje veikia sėkmingai, o Apulijoje patyrė nesėkmę, pirmiausia turime parodyti, kad šie vertinimai nėra paprasčiausiai įnoringi ar pagrįsti įspūdžiais. Bet koks rimtas vyriausybės veiksmingumo matavimas privalo atitikti keturis griežtus kriterijus:

1. Būti *visapusiškas*. Vyriausybių veikla įvairiapusė: jos priima įstatymus, leidžia pinigus, teikia paslaugas ir organizuoja vidaus veiklą. Kartais vyriausybės nutolsta nuo rutinos, siekdamos įgyvendinti inovacines reformas – arba kairiąsias, kaip Lyndon Johnson, arba dešiniąsias, kaip Margaret Thatcher. Mūsų vertinimas turi apimti visą šią veiklą – ir įprastą, ir inovacinę. Be to, vyriausybės yra atsakingos už daugelį politikos sričių – sveikatos apsaugą, žemės ūkį, viešuosius darbus, švietimą, socialines paslaugas, ekonominę plėtrą ir t. t. Kad vertinimas būtų visapusiškas, būtina išanalizuoti visas šias sritis. Mes negalime tikėtis išmatuoti visko, ką per du dešimtmečius nuveikė dvidešimt regionų vyriausybių, tačiau norėdami nustatyti jų veiksmingumą, turime „užmesti savo tinklą" kuo plačiau ir surinkti kuo daugiau pavyzdžių.
2. Išlaikyti *vidinę dermę*. Kaip tik todėl, kad vyriausybių veikla tokia įvairiapusė, jos neturi universalaus kriterijaus, tokio kaip pelnas kapitalistinėje įmonėje. Taigi gali būti taip, kad skirtingos vyriausybės paprasčiausiai yra geros skirtingose srityse – vienos pranašesnės sveikatos apsaugos, kitos – kelių tiesimo srityje, kai kurios – kūrybiškos įstatymų leidyboje, kitos –

efektyvesnės vadybininkės ir t. t. Todėl būtina žiūrėti, kad įvairūs institucijų veiksmingumo matai derėtų tarpusavyje, ir būti budriems „daugiamatiškumo" požymių atžvilgiu. *Tada, ir tik tada, jei* skirtingi mūsų indikatoriai empiriškai išrikiuos regionus apytikriai taip pat, mūsų apibendrinimai apie institucijų sėkmes ir nesėkmes pasiteisins.

3. Būti *patikimas.* Institucijų veiksmingumas, kad apie jį būtų galima kalbėti apibendrintai, turi būti ilgalaikis, o ne besikeičiantis. Kai kurių pokyčių galima tikėtis laikui bėgant, ypač pirmaisiais naujų institucijų metais. Viena vyriausybė gali suklupti, o kita sustiprėti. Vis dėlto, jei regionų įvertinimas kasmet kaleidoskopiškai keistųsi, pagrindinė mūsų institucijų veiksmingumo koncepcija turėtų būti peržiūrėta. Tačiau, jeigu tie patys regionai yra gerai valdomi keletą metų, vadinasi, veiksmingumą lemia kažkas daugiau, nei tuometinis politinių jėgų išsidėstymas ar konkretaus vadovo įgūdžiai (ar sėkmė).
4. *Atitikti pagrindinių institucijų protagonistų ir rinkėjų tikslus bei vertinimus.* Juk d*emokratinės* vyriausybės yra atsakingos įvairių regionų rinkėjams. Mes negalime primesti standartų, kurie būtų svetimi šiems rinkėjams. Turime rūpestingai lyginti savo „objektyvius" veiksmingumo matus su kiekvieno regiono rinkėjų ir bendruomenės lyderių požiūriais. Iš ankstesnio skyriaus jau žinome, kad pasitenkinimas valdžia įvairiuose regionuose yra labai skirtingas. Prieš darydami išvadas apie valdymo kokybę įvairiuose regionuose, turime palyginti savo duomenis su žmonių vertinimais Bolonijoje, Baryje, Sevese ir Pietrapertosoje.

Šis skyrius ir sudarytas taip, kad atliktų minėtus keturis uždavinius.[4] Mes pradedame nuo kiekvieno iš tuzino skirtingų tyrimų, atskleidžiančių valdymo efektyvumą dvidešimtyje regionų, nagrinėjimo. Po to tiriame koreliacijas tarp šių dvylikos matų ir žiūrime, ar gautasis veiksmingumo vertinimas išlieka toks pat bėgant laikui. Galiausiai savo vertinimus lyginame su kiekvieno Italijos regiono rinkėjų ir bendruomenių lyderių nuomone. Šis griežtai apibrėžtas procesas – pirmasis svarbus žingsnis siekiant suprasti institucijų laimėjimus ir nesėkmes.

Dvylika institucijų veiksmingumo indikatorių

Mes siekiame įvertinti kiekvieno regiono vyriausybių: 1) politikos procesą; 2) sprendimų politiką; 3) politikos įgyvendinimą.

Institucijos efektyvumas pirmiausia priklauso nuo to, kaip ji tvarko svarbiausius savo regiono vidaus reikalus. Taigi mes galime matuoti, pavyzdžiui, institucijos sprendimų priėmimo aparato stabilumą arba jos biudžeto proceso produktyvumą, arba jos valdymo informacijos sistemų efektyvumą[5] (1–3 indikatoriai, p. 95–96). Iš esmės ši matų grupė kelia tokį klausimą: nepaisant to, ką dar atlieka ši institucija, ar savo svarbiausias vidaus operacijas ji tvarko sklandžiai ir greitai?

Tačiau tirti valdžios veiksmingumą taip pat reiškia, kad tiriama politika ir programos. Ar vyriausybės greitai nustato socialines reikmes ir siūlo naujus sprendimus? Ar leidžiami įstatymai atspindi vyriausybės gebėjimą išsamiai, nuosekliai ir kūrybiškai reaguoti į aktualias problemas? (4–5 indikatoriai, p. 96–99).

Galiausiai mūsų vertinimas nuo žodžių turi pereiti prie darbų. Mes turime nustatyti, ar šios vyriausybės sugeba spręsti problemas ir teikti paslaugas. Ar regionų vyriausybės sėkmingai naudoja turimus išteklius, kad patenkintų greitai besikeičiančios visuomenės poreikius? Ar joms pavyko įgyvendinti skelbtus politikos tikslus – įkurti medicinos klinikas, pastatyti lopšelius-darželius ir t. t. Ar jos efektyviai atsiliepia į atskirų piliečių reikalavimus? (6–12 indikatoriai, p. 99–103).

Nors, vertindami vyriausybę privalome matuoti veiksmus, o ne tik žodžius, turime būti atsargūs, kad nepervertintume (ar neapkaltintume) vyriausybių dėl dalykų, kurių jos iš tiesų negali kontroliuoti.[6] Kalbant politikos analizės kalba, mes turime matuoti išeigas, o ne padarinius: sveikatos apsaugą, o ne mirtingumą, gamtos apsaugos politiką, o ne oro kokybę, ekonominės plėtros programas, o ne verslo pelningumą. Sveikatingumas, oro kokybė ir pelningumas, be abejo, yra svarbūs, bet jie neturėtų būti įtraukti į vyriausybių veiksmingumo vertinimą dėl paprastos priežasties: socialiniams padariniams įtakos turi ne tik vyriausybė, bet ir daug kitų dalykų. Sveikatingumas priklauso nuo tokių faktorių, kaip mityba ir gyvenimo būdas, kurių tiesiogiai negali kontroliuoti jokia demokratinė vyriausybė. Oro kokybei įtakos turi ne tik vyriausybės politika, bet ir meteoro-

loginės, demografinės sąlygos bei pramonė. Pelnas priklauso nuo verslininkų įgūdžių, darbuotojų stropumo, pasaulinių ekonominių sąlygų ir t. t. Socialines pasekmes įtraukti į vyriausybės veiklos vertinimą reikštų padaryti „Masačiūsetso stebuklo klaidą": tik nedidelę pagyrimų dalį dėl 9-ojo dešimtmečio Naujosios Anglijos pakilimo (ir atitinkamai mažai kaltinimų dėl po to sekusio nuosmukio) iš tiesų buvo galima priskirti valstijos vyriausybei, nors 1988 metų prezidento rinkimų kampanijos metu buvo teigiama priešingai.

Atlikti lyginamąją ir kokybinę rezultatų analizę, be abejo, yra sudėtingas, turintis vertybinio krūvio uždavinys. Kiekvienas politikos veiksmingumo kriterijus (kad būtų įtikinantis) turėtų būti kuo mažiau paveiktas pagrindinių prioritetų skirtumų. Nelengva palyginti, tarkime, studijų finansavimo programos ir irigacinės programos novatoriškumą, efektyvumą ir socialinę reikšmę. Apskritai kalbant, visuose regionuose mūsų interviu su politikais ir bendruomenių lyderiais buvo akcentuojamos tos pačios temos. Nors kai kurių uždavinių sprendimo būtinybė skirtinguose regionuose buvo nevienoda, tačiau veiklos pradžioje visos regionų vyriausybės susidūrė su panašiomis problemomis (sveikatos apsauga, profesinis lavinimas ir viešieji darbai). Tačiau ne visos jos ėmėsi šių problemų vienodai greitai, išsamiai, efektyviai ir kūrybiškai ir ne visų jų rezultatai vienodai patenkino politikus bei jų rinkėjus. Kaip pastebėjo Ecksteinas, „absurdiška tikėtis, kad visuomenės pasiektų tikslus, kurių jos nenori pasiekti, tačiau galima pagrįstai tikėtis, kad jos siektų tų tikslų, kuriuos laiko svarbiausiais."[7]

Detalus mūsų institucijų sėkmės įvertinimas remiasi dvylika skirtingų indikatorių, apimančių vidinius procesus, sprendimų politiką ir politikos įgyvendinimą įvairiuose sektoriuose. Šie kriterijai daugiausia paimti iš 1978–1985 metų laikotarpio, t. y. po to, kai 1976 metų 382 reformos įstatymas ir 1977 metų 616 dekretų suteikė nemažas galias ir finansavimą visiems regionams. Šis periodas apima didžiąją dalį antros ir visą trečią naujų institucijų legislatūrų kadenciją. Kai

kurie mūsų indikatoriai kiekybiškai tikslūs, nors jų ryšiai su svarbiausiomis išdavomis yra netiesioginiai. Kitų indikatorių tiesioginis sąryšis su institucijų veiksmingumu yra aiškiai apibrėžtas, tačiau jų kiekybinis įvertinimas ne toks tikslus. Nė vieno indikatoriaus, paimto atskirai, nepakanka norint teisingai įvertinti regionus. Tačiau visi kartu jie pagrįstai ir įvairiapusiškai parodo institucijų laimėjimus ir nesėkmes.

Mes pradedame nuo trijų politinio proceso ir vidinių operacijų rodiklių: kabineto stabilumo, biudžeto priėmimo laiko ir statistikos bei informacijos paslaugų.

1. Kabineto stabilumas

Kiekvienai regiono vyriausybei, taip pat kaip ir nacionalinei Italijos vyriausybei, vadovauja kabinetas, turintis užsitikrinti daugumos paramą legislatūroje. Kai kurie regionai turėjo labai stabilius kabinetus, todėl iš principo galėjo laikytis nuoseklios politikos krypties. Kitiems regionams, priešingai, sunkiai sekėsi suformuoti koalicijas ir dar sunkiau jas išlaikyti. Mūsų rodiklis šiuo atveju yra kabinetų skaičius kiekviename regione 1975–1980 metų ir 1980–1985 metų legislatūros laikotarpiu. Pagal šį rodiklį regionų reitingai svyruoja nuo dviejų kabinetų per dešimt metų Trentine-Alto Adidžėje ir Umbrijoje iki devynių kabinetų per dešimt metų Sicilijoje, Sardinijoje ir Kampanijoje.[8] Šis rodiklis, nors pats paprasčiausias iš visų minėtų, pasirodė esąs vienas įtikinamiausių.

2. Biudžeto priėmimo laikas

Nuo 1972 metų visi regionai turi baigti formuoti savo biudžetą iki sausio 1 d., t. y. iki finansinių metų pradžios. Tiesą sakant, nė vienas regionas neįvykdė šios užduoties, o 9-ojo dešimtmečio pirmoje pusėje visiems regionams įtakos turėjo nuo

jų nepriklausantys nacionalinio biudžeto ciklo vėlavimai. Tačiau vėlavimo vidurkis įvairiuose regionuose gerokai skyrėsi. Mūsų indikatorius buvo paprastas: kada vidutiniškai per 1979–1980 metų laikotarpį regiono taryba faktiškai patvirtindavo biudžetą. Geriausias rezultatas buvo vidutiniškai sausio 27 d. (keletu savaičių vėliau) Friulyje-Venecijoje-Džūlijoje, blogiausias – rugpjūčio 7 d. (kai beveik du trečdaliai finansinių metų jau būdavo praėję) Kalabrijoje.[9]

3. Statistikos ir informacijos paslaugos

Kai sąlygos vienodos, ta vyriausybė, kuri geriau informuota apie savo rinkėjus ir jų problemas, gali efektyviau į jas reaguoti. Todėl visi dvidešimt regionų įvertinti pagal jų statistikos ir informacijos paslaugų apimtį. Blogiausiai buvo įvertinti šeši regionai, kurie iš viso neteikė tokių paslaugų – Abrucis, Kalabrija, Kampanija, Markė, Molizė, Apulija ir Sicilija. Geriausiai įvertinti penki regionai – Emilija-Romanija, Friulis-Venecija-Džūlija, Lacijus, Lombardija ir Toskana – turintys gerą informacijos įrangą, įskaitant vietines duomenų rinkimo stotis ir pirminių duomenų kaupimo, statistinio apdorojimo bei kompiuterinės analizės įrangą.[10]

Toliau tyrimas nuo „proceso“ matavimo perėjo prie politikos sprendimų turinio nagrinėjimo. Kita rodiklių pora remiasi išsamiu regionų įstatymų tyrimu.

4. Reformų įstatymai

Mes tyrėme visus 1978–1984 metų laikotarpiu kiekviename regione priimtus trijų skirtingų sričių (ekonominės plėtros, teritorinio ir aplinkos apsaugos planavimo bei socialinių paslaugų) įstatymus. Toks platus įstatymų spektras apėmė įvairius dalykus: nuo miestų ir rajonų planavimo ir inkstų dializės iki socialinių darbuotojų kvalifikacijos kėlimo ir regionų pramonės ty-

rimų ir rinkodaros centrų. Savo analizėje taikėme tris vertinimo kriterijus:

- Įstatymų *visapusiškumu*, tai yra kokį socialinių reikmių spektrą apima šiuo laikotarpiu priimti regionų įstatymai.
- Įstatymų *koherentiškumu*, tai yra ar įvairios legislatūros iniciatyvos buvo suderintos tarpusavyje ir nuoseklios; pavyzdžiui, paramos smulkiam verslui programa, suderinta su kvalifikacijos kėlimo ir infrastruktūros projektais, buvo įvertinta geriau, nei „žarstanti" (kaip sako italai) dotacijas visame regione be jokios atrankos.
- Įstatymų *kūrybiškumu*, tai yra kaip nustatomi nauji poreikiai, eksperimentuojama su naujomis paslaugomis arba kaip skatinamos naujos privačios iniciatyvos formos.

Kiekvienas regionas buvo vertinamas nuo 1 iki 5 balų. Bendra balų suma svyravo nuo 3 balų Kalabrijoje ir Molizėje, rodančių prastą visų trijų sričių veiklą, iki 15 Emilijoje-Romanijoje, puikiai pasirodžiusioje visuose trijuose sektoriuose. Nors šie įstatymų vertinimai šiek tiek labiau pagrįsti įspūdžiais ir ne tokie tikslūs nei ankstesni kriterijai, jie rodo kruopštų regioninės politikos turinio vertinimą ir (kaip pamatysime vėliau) yra labai artimi kiekvieno regiono gyventojų vertinimams. Mūsų reformų įstatymų vertinimo kriterijai praktiškai nelabai skyrėsi nuo Italijos rinkėjų taikomų kriterijų.[11]

5. Įstatymų leidybos naujovės

Italijoje, kaip ir Jungtinėse Amerikos Valstijose, daugelis įstatymų leidybos idėjų paprastai paplinta tarp subnacionalinių vyriausybių, nes patraukli naujovė, pasiūlyta santykinai pažangesnėje taryboje, greitai „pasigaunama" ir priimama mažiau pažangiame regione.[12] Mes tyrėme dvylika sričių, kuriose panašūs įstatymai pasirodė daugelyje regionų: oro ir vandens užterštumą, paramą žuvininkystei, vartotojų apsaugą, medicininės profilaktikos klinikas, karjerų eksploatavimo taisykles, viešbučių klasifikaciją, laukinių gyvūnų apsaugą ir t. t. Nepaisant vietinių poreikių ir prioritetų skirtumų, tam tikri regio-

3.1 lentelė. *Įstatymų leidybos naujovių įvertinimas*

Pavyzdinių įstatymų rinkinys	Faktoriaus krūvis
Karjerų eksploatavimo taisyklės	0,812
Parama žuvininkystei	0,806
Oro ir vandens užterštumo kontrolė	0,776
Viešbučių klasifikacija	0,756
Medicininės profilaktikos klinikos	0,718
Laukinių gyvūnų apsauga	0,638
Prekybos racionalizacija	0,624
Vartotojų apsauga	0,501
Darbo rinkos stebėjimas	0,432
Savanorių paslaugų skatinimas	0,392
Regionų ombudsmenai	0,222
Psichinės sveikatos apsauga	−0,026

nai buvo nuolatiniai lyderiai, o kiti, išskyrus tris ar keturis, nuolat atsilikdavo beveik visose srityse. (Pirmaujantys ir atsiliekantys psichinės sveikatos apsaugos, regionų „ombudsmenų" ir savanoriškumo principo skatinimo srityse neatitiko bendrojo modelio. Visas pavyzdinių įstatymų rinkinys pateiktas 3.1 lentelėje.)[13] Rodiklis šiuo atveju toks: kada vidutiniškai po pirmojo pavyzdinių įstatymų rinkinio pasirodymo jis priimtas konkrečiame regione. Regionas, inicijavęs įstatymą, gavo 100 balų, o regionai, jo iš viso nepriėmę – 0 balų.[14] Balų vidurkis svyravo nuo 4 Kalabrijoje iki 74 Emilijoje-Romanijoje. Iš tikrųjų Kalabrijoje buvo priimtas tik vienas iš dvylikos pavyzdinių įstatymų, o Emilija-Romanija priėmė visus dvylika ir buvo penkių iniciatorė.

Po to nuo sprendimų politikos perėjome prie politikos įgyvendinimo. Kiti šeši indikatoriai rodo regiono sugebėjimą įgyvendinti politiką iš esmės visuose pagrindiniuose regioninės vyriausybės veiklos sektoriuose, įskaitant sveikatos apsaugą, socialinį aprūpinimą, pramonės ir žemės ūkio plėtrą, būsto politiką ir miestų politiką. Pirmieji du indikatoriai rodo tiesioginį paslaugų teikimą, trečiasis – kiekvieno regiono politikos priemonių visumą, o likusieji trys – regionų efektyvumą, panaudojant šalies vyriausybės suteiktus fondus („fondų panaudojimas").

Fondų panaudojimas ne visais atvejais gali būti tinkamas institucijų veiksmingumo indikatorius. Tačiau šiais trim atvejais (žemės ūkio, sveikatos apsaugos ir aprūpinimo būstu) papildomų investicijų poreikis buvo plačiai pripažintas ir visas sąnaudas padengiantis centrinės valdžios finansavimas buvo lengvai prieinamas kiekvienam regionui. Nepaisant to, kai kuriuose regionuose susikaupė didžiuliai nepanaudoti asignavimai [*residui passivi*], nes vyriausybė nesugebėjo (pritrūko organizacinių pajėgumų ir valdymo infrastruktūros) savo augančius išteklius paversti darbais. Kita vertus, veiksmingiau dirbantys regionai sugebėjo išleisti tai, ką tikėjosi išleisti ir tuo metu, kada planavo.

6. Lopšeliai-darželiai

Viena ankstyviausių ir sėkmingiausių naujųjų regionų vyriausybių iniciatyvų buvo visuomeninių lopšelių-darželių kūrimas. 1977 metais šalies vyriausybė šiam tikslui skyrė nemažai lėšų, prieinamų kiekvienam regionui, todėl „alternatyviosios sąnaudos" pačiam regionui dėl šios programos buvo nedidelės. 1983-aisiais, po šešerių metų, dalyje regionų jau buvo įsteigta daug lopšelių-darželių, o kiti praktiškai nepasistūmėjo į priekį. Mūsų rodiklis yra regionų remiamų veikiančių lopšelių-darželių skaičius iki 1983 metų gruodžio mėn. skaičiuojant pagal vaikų iki ketverių metų amžiaus skaičių.[15] Šis rodiklis yra labai paprastas indikatorius, rodantis regiono gebėjimą įgyvendinti politiką vietoje, kai yra užtikrintas finansavimas iš centro. Rezultatai svyravo nuo vieno lopšelio-darželio 400 vaikų Emilijoje-Romanijoje iki vieno darželio 12560 vaikų Kampanijoje.

7. Šeimos klinikos

Sveikatos apsaugos sektoriuje svarbus eksperimentas, įteisintas 1974 metais nacionaliniu įstatymu, buvo šeimos klinikos *(consultorio*

familiare). Naudingas rodiklis, atskleidžiantis regiono sugebėjimą įgyvendinti reformas, yra šeimos klinikų, pradėjusių veikti iki 1978 metų gegužės mėn., skaičius, tenkatis regiono gyventojų skaičiui. Tuo metu Umbrijoje (įvertintoje geriausiai) vienai šeimos klinikai teko 15 000 gyventojų; Apulijoje – 3 850 000 gyventojų; o Trentino-Alto Adidžės, Molizės ir Aosto slėnio regionuose tokios klinikos apskritai neįsteigtos.[16]

8. Pramonės politikos priemonės

Kaip pastebėta antrame skyriuje, 1970 metais plačiai paplitusi nuomonė, kad nauja regionų vyriausybė gali paspartinti ekonominę plėtrą, buvo svarbi institucijų reformos motyvacija. Kai finansavimas po kiek laiko tapo prieinamas, kai kuriuose regionuose protekcionizmo forma buvo paprasčiausiai išrašomi čekiai individualioms firmoms paremti. Tačiau kiti, pažangesni, regionai teikė infrastruktūrinę paramą, gerino viešąsias paslaugas bei skatino viešųjų ir privačiųjų institucijų bendradarbiavimą.[17] Kiekvieno regiono pažanga pramonės politikos srityje apytiksliai gali būti nustatyta pagal realiai panaudotas potencialias pramonės politikos priemones:

- regiono ekoñomkos plėtros planą,
- regiono žemės naudojimo planą,
- pramonės zonas,
- regiono plėtros finansavimo agentūras,
- pramonės plėtros ir vadybos konsorciumus, kvalifikacijos kėlimo programas.

Keletas regionų (Friulis-Venecija-Džūlija) iki 1984 metų panaudojo visas šešias priemones, Kalabrija, labiausiai atsilikusi, išbandė tik dvi.[18]

9. Žemės ūkio fondų panaudojimas

1977 metais šalies vyriausybė kiekvienam regionui nemažai skyrė (iš viso apie 400 mln. dolerių) žemės ūkio investicijoms, įskai-

tant irigaciją, miškų atželdinimą, gyvulininkystę, sodininkystę ir vynuogininkystę. Pavyzdžiui, Lacijus savo nacionalinio fondo dalį panaudojo Fransati vynų gamybai gerinti. Tačiau kai kurie regionai dėl politinio nesusikalbėjimo ir administracinio neveiklumo iš viso nepanaudojo skirtų pinigų, nors tai kaip tik tie regionai, kuriuose žemės ūkis sudaro svarbiausią ekonomikos dalį. Regiono sugebėjimas vykdyti politines iniciatyvas šiame svarbiame ekonomikos sektoriuje gali būti matuojamas pagal tai, kokią dalį regionui skirtų finansų šis regionas realiai panaudojo, kaip buvo planuota per trejus metus (1978–1980). Tai sudarė nuo 0 proc. Kalabrijoje ir Molizėje iki 97 proc. Aostos slėnyje.[19]

10. Vietinio sveikatos apsaugos vieneto išlaidos

Finansiniu požiūriu didžiausia atsakomybės sritis, decentralizuota ir perduota regionams po 1977 metų, buvo nacionalinės sveikatos apsaugos paslaugos įskaitant ligonines, klinikas ir sveikatos draudimą. Pagal 1978 metų įstatymą svarbiausia organizacinė naujovė, skirta šiems naujiems įsipareigojimams įgyvendinti, turėjo būti Vietinis sveikatos apsaugos vienetas (*Unità Sanitaria Locale*, arba USL). Regiono pasirengimo įgyvendinti savo įsipareigojimus šioje srityje rodiklis gali būti USL išlaidos vienam žmogui 1983 metais, t. y. penktais metais po nacionalinio įstatymo įsigaliojimo. (Ir vėl visas išlaidas sveikatos apsaugos paslaugoms suteikė šalies valdžia. Kadangi tarp USL išlaidų ir sergamumo bei vaikų mirtingumo yra atvirkštinis ryšys, nepasiteisina nuomonė, jog mažai išleidžiančių regionų sveikatos apsaugos paslaugų poreikiai gali būti mažesni.) Šie rodikliai svyravo nuo 34 proc. daugiau nei nacionalinis vidurkis (Toskanoje) iki 25 proc. (Sicilijoje ir Bazilikatoje kartu paėmus).[20]

11. Būstas ir miestų plėtra

Mūsų tyrimai parodė, kad aprūpinimas būstu buvo svarbus ir vis didėjantis prioritetas regionų valdininkams visoje Italijoje, ypač 9-ajame dešimtmetyje. Nuo 1971 metų, ir ypač po 1978-ųjų, šalies vyriausybė kiekvienam regionui suteikė gausų finansavimą subsidijuojamų namų (ir viešųjų, ir privačių) statybai, rekonstrukcijai ir žemės įsigijimui miesto plėtrai. Iš regionų vyriausybių buvo reikalaujama sudaryti ketverių metų būsto programas ir nustatyti finansų paskirstymo kriterijus. Mes surinkome 1979, 1981, 1985 ir 1987 metų duomenis apie regionų sugebėjimą panaudoti šiuos pinigus, matuodami tai pagal šalies vyriausybės suteiktų finansų dalį, kurią regionai realiai suvartojo. (Šiuo atveju gebėjimas panaudoti fondus teigiamai koreliuoja su seniau vertintos aprūpinimo būstu būklės rodikliais, todėl atmestinos galimos interpretacijos, kad lėtas lėšų įsisavinimas rodo mažus poreikius.) Gauti visų ketverių metų rezultatai vidutiniškai svyruoja nuo 32 proc. Sicilijoje ir Kampanijoje iki 67 proc. Emilijoje-Romanijoje.[21]

Visi mūsų minėti rodikliai veiksmingumą vertino iš politikų, priimančių sprendimus, perspektyvos: ar efektyvus biudžeto formavimo procesas, ar novatoriški įstatymai, kiek įsteigta lopšelių-darželių, šeimos klinikų ar išdalyta paskolų žemės ūkiui. Mūsų analizei iki šiol trūko piliečio, turinčio įvairių problemų regionų vyriausybių darbo vertinimo.

12. Biurokratų atliepumas

Norėdami įvertinti vyriausybių atliepumą „žmogui iš gatvės“, mes sugalvojome šiek tiek apgaulingą, bet nekenksmingą ir labai informatyvų eksperimentą.[22] 1983 metų sausio mėn. kolegos italai kreipėsi į kiekvieno regiono biurokratus pašydami suteikti informaciją apie tris konkrečias (bet išgalvotas) problemas:

- Sveikatos apsaugos departamento buvo klausiama apie gydymo išlaidų, turėtų atostogaujant užsienyje, padengimo procedūrą.
- Profesinio lavinimo departamento buvo klausiama apie profesinio mokymosi galimybes „broliui", ką tik baigusiam vidurinę mokyklą.
- Žemės ūkio departamento „draugo fermerio" vardu buvo prašoma informacijos apie paskolas ir subsidijas eksperimentiniams pasėliams.

Iš pradžių klausimai buvo pasiųsti paštu, o atsakymai įvertinti pagal skubumą, aiškumą ir išsamumą. Laiku negavus atsakymo, buvo skambinama telefonu ir (jei buvo būtina) organizuojami asmeniniai susitikimai. Abiem atvejais vertinta atsakymo kokybė ir paslaugumas. Šis eksperimentas leido mums sukurti sudėtinį trijų tarnybų atliepumo indeksą, kurį galima palyginti visuose dvidešimtyje regionų.[23] Produktyviausiuose regionuose (Emilijoje-Romanijoje ir Aostos slėnyje) į du iš trijų klausimų nuodugniai atsakyta per savaitę, trečiam prireikė vieno telefono skambučio. Mažiau produktyviuose regionuose (Kalabrijoje, Kampanijoje ir Sardinijoje) atsakymo negauta nė į vieną paštu išsiųstą klausimą, o dviems iš trijų prašymų patenkinti prireikė keleto savaičių, kelių telefono skambučių bei asmeninio vizito.

Institucijų veiksmingumo indekso koherentiškumas ir patikimumas

Dvylika išvardytų indikatorių siekiama parodyti šiuolaikinės vyriausybės atliekamų darbų savo piliečiams įvairovę. Šių indikatorių atskleidžiami veiksmingumo lygio skirtumai pakankamai ryškūs: viename regione kabinetai penkis kartus patvaresni nei kitame, viename regione biudžetai vėluoja tris savaites, kitame – septynis mėnesius, lopšeliai-darželiai, šeimos klinikos, žemės ūkio paskolos, subsidijos būstui viename regione daug kartų labiau paplitusios nei kitame (nepaisant vienodų finansavimo galimybių), į piliečių klausimus vienuose regionuose atsakoma greitai, kituose iš viso neatsakoma.

Vis dėlto savo tyrimą pradėjome mažai tikėdamiesi, kad šie nepriklausomi institucijų veiksmingumo indikatoriai bus glau-

džiai susiję tarpusavyje dėl matavimo trūkumų, regionų prioritetų skirtumų bei įvairialypės įtakos kiekvienai institucijos veiklos sričiai. Pavyzdžiui, paprastai regiono kabineto žlugimas rodo institucijų nestabilumą, bet jis taip pat gali būti susijęs su netikėta vadovaujančiojo asmens mirtimi. Įstatymų kūrybiškumas, mūsų nuomone, gali būti visai nesusijęs su jų administraciniu įgyvendinimu. Arba gal vieni regionai daugiau dėmesio skiria būsto programai, o kiti – žemės ūkiui. Galbūt tai, kad regione nepastatyta lopšelių-darželių ar šeimos klinikų, rodo ideologinį pasirinkimą, o ne administracijos nesugebėjimą. Nė vienas indikatorius negali išreikšti visų institucijų laimėjimų skirtumų labai tiksliai, ir galbūt sėkmė vienoje srityje gali būti visai nesusijusi su sėkme kitose srityse.

Po tokių abejonių mus maloniai nustebino (žr. C priedą) stebėtinai didelis visų dvylikos skirtingų institucijų veiksmingumo indikatorių atitikimas.[24] Regionai, kurių kabinetai stabilūs, kurie laiku patvirtina biudžetą, išleidžia asignavimus kaip planuota, inicijuoja naujus įstatymus, dažniausiai yra tie patys, kurie steigia lopšelius-darželius ir šeimos klinikas, parengia išsamų miestų planavimą, skiria paskolas ūkininkams ir laiku atsako į laiškus. Remdamiesi šiais dvylika indikatorių, mes sudarėme sudėtinį institucijų veiksmingumo indeksą. 3.2 lentelėje pateikiamas indikatorių sąrašas ir kiekvieno iš jų koreliacijos su sudėtiniu indeksu.

Šių institucijų veiksmingumo rodiklių tarpusavio koreliacija toli gražu nėra tobula. Daugelio regionų veikla yra sėkmingesnė vienose srityse negu kitose. Tiriant institucijų pasiekimus, būtina kruopščiai ištirti kelias sritis. Tačiau apskritai šių skirtingų indikatorių sujungimo į vieną indeksą metodas mažina specifinį kiekvieno atskiro rodiklio poveikį. Svarbiau yra tai (ką taip pat patvirtina ir mūsų duomenys), kad kai kurie regionai praktiškai gerai įvertinami pagal kiekvieną kriterijų, o kitų veikla prasta visose srityse. Mūsų sudėtinis rodiklis pasižymi ir visapusiškumu, ir nuoseklumu.

Ar šis vertinimas pastovus ir patikimas laiko atžvilgiu? Ar institucijų veiksmingumas, kaip jį išmatavome, yra patvari re-

3.2 lentelė. *Institucijų veiksmingumo indeksas, 1978–1985 m.*

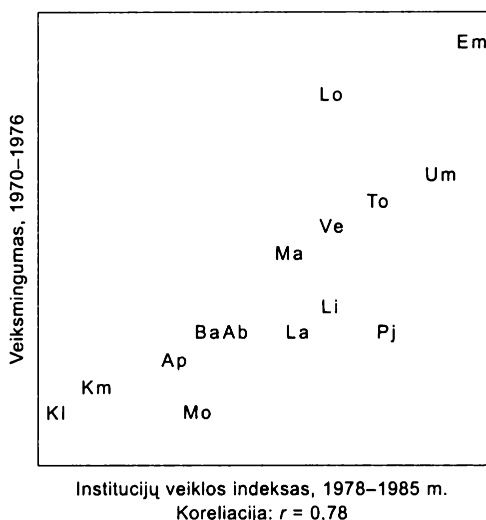
Veiksmingumo indikatorius	Faktoriaus krūvis
Reformų įstatymai, 1978–1984	0,874
Lopšeliai-darželiai, 1983	0,851
Būsto politika ir miestų plėtra, 1979–1987	0,807
Statistikos ir informacijos paslaugos, 1981	0,797
Įstatymų inovacijos, 1978–1984	0,779
Kabineto stabilumas*, 1975–1985	0,681
Šeimos klinikos, 1978	0,640
Biurokratijos atliepumas, 1983	0,625
Pramonės politikos priemonės, 1984	0,580
Biudžeto formavimo laikas*, 1979–1985	0,577
Vietinio sveikatos vieneto išlaidos, 1983	0,545
Fondų žemės ūkiui panaudojimas, 1978–1980	0,468

*Kabineto stabilumo ir biudžeto formavimo laiko vertinimai, palyginti su aprašytais tekste, buvo sukeisti taip, kad didžiausi absoliutiniai balai atitiktų didžiausią veiksmingumą.

gionų vyriausybių savybė, ar regionų rodikliai kiekvienais metais keičiasi be jokios tvarkos?

Pirmaisiais Italijos regioninio eksperimento metais, iškart po pirmosios legislatūros kadencijos pabaigos, mes preliminariai įvertinome kiekvieno „paprastojo“ regiono veiklos sėkmę.[25] Šis vertinimas rėmėsi veiksmingumo indikatoriais, iš esmės panašiais į aprašytus šiame skyriuje, bet duomenys buvo paimti iš 1970–1976 metų laikotarpio, todėl nesutampa su čia aptartais duomenimis. Be to, ankstesnysis vertinimas ne toks išsamus, kaip išdėstytasis šiame skyriuje. Ypač nebuvo įmanoma įvertinti politikos įgyvendinimo, kadangi regionai buvo ką tik pradėję darbą.

3.1 paveikslo, kuriame lyginami šių dviejų tyrimų rezultatai, duomenimis, santykinė regionų sėkmė nepaprastai pastovi. Dažniausiai regionai, gerai įvertinti ankstesnio tyrimo metu, taip pat gerai pasirodė ir pagal išsamesnį institucijų veiksmingumo indeksą, o atsiliekantys pagal pirmąjį tyrimą, tokie pat atrodė ir pagal antrąjį. Yra ir išimčių. Pavyzdžiui, Lombardija, anksčiau buvusi viena iš geriausių, vėliau nukrito šiek tiek žemiau, o Pjemontas pastebimai pažengė į priekį. Vis

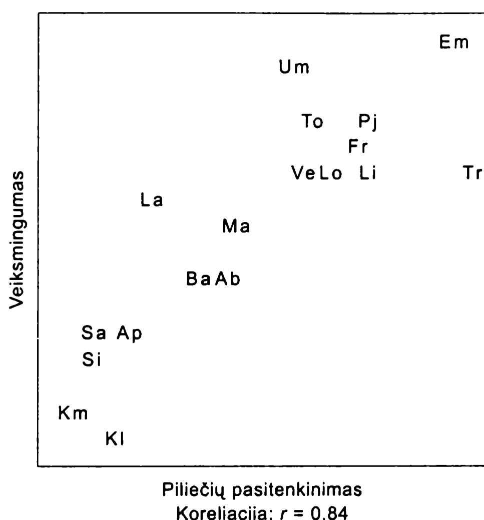


3.1 pav. *Institucijų veiksmingumas, 1970–1976 ir 1978–1985 m. Regionų pavadinimų santrupas, vartojamas visuose šios knygos paveiksluose, žr. D priede.*

dėlto bendras stabilumas labai įspūdingas. Nors šis pastovumas gali nuliūdinti ir atimti ryžtą blogiau pasirodžiusioms vyriausybėms, tačiau teoriškai jis yra svarbus ir metodologiškai patikimas. Taip įvertinti institucijų veiksmingumo skirtumai yra gana pastovūs ir todėl verti paaiškinti.

Institucijų veiksmingumas ir rinkėjų vertinimai

Šis sudėtinis indeksas rodo svarbius tarpusavyje susijusius institucijų veiksmingumo skirtumus. Bet ar jie atitinka šių institucijų pagrindinių veikėjų ir rinkėjų vertinimus? Ar „objektyvūs“ institucijų veiklos kriterijai neprieštarauja italų požiūriui į jų regionų vyriausybes? O gal jų vertinimo standartai yra tokie saviti ir persmelkti kultūrinio reliatyvizmo, kad mūsų ir Italijos rinkėjų bei bendruomenių lyderių sprendimai nėra susiję?[26]



3.2 pav. *Institucijų veiksmingumas (1978–1985 m.) ir piliečių pasitenkinimas (1977–1988 m.)*

Tai patikrinti ne taip paprasta, nes stebėtojai viename regione negali detaliai palyginti jo su kitų regionų vyriausybėmis, be to, nėra garantijos, kad skirtingų regionų gyventojai pripažįsta panašius pasitenkinimo vyriausybe standartus ar ribas.[27] Kita vertus, mūsų interviu parodė, kad verslininkai, merai, profsąjungų lyderiai, žurnalistai ir kiti bendruomenės lyderiai bei gana daug paprastų piliečių gerai išmano savo regiono vyriausybės stipriąsias ir silpnąsias puses. Be to, kadangi šios vyriausybės yra atstovaujamosios institucijos, tai nustatant jų veiklą, rinkėjų požiūris ypač vertingas.

Iš tikrųjų institucijų veiklos indeksas nepaprastai gerai atitinka ir regionų elito, ir viso elektorato vertinimus. Pradėkime nuo to, kaip paprasti italai vertina savų regionų vyriausybes.

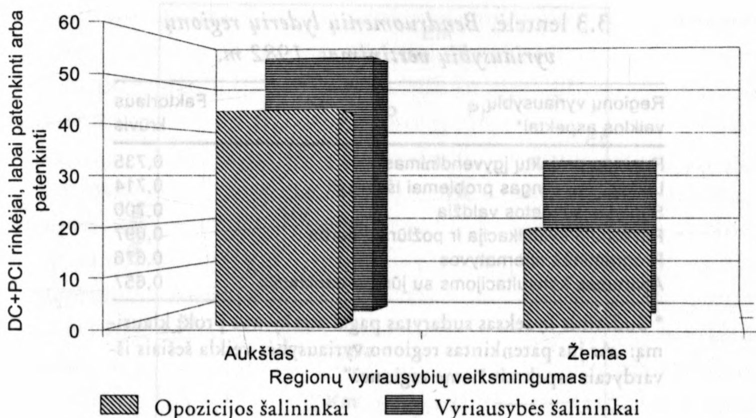
Šešis kartus tarp 1977 metų gruodžio ir 1988 metų gruodžio mėn., arba maždaug kartą per dvejus metus, mes klausė-

me italų: „Ar jūs patenkinti savo regiono vyriausybe?" Nors mažesniuose regionuose vienos apklausos buvo per maža siekiant patikimai įvertinti nuomonę, regionų rezultatai kiekvienais metais iš esmės buvo pastovūs, todėl šešis tyrimus galima sujungti, kad būtų gautas vienas patikimas kiekvieno regiono piliečių pasitenkinimo įvertinimas.[28]

Taigi mes turime galimybę palyginti savo „objektyvų" regionų vyriausybių veiksmingumo vertinimą su jų rinkėjų nuomone. Iš 3.2 paveikslo matyti, kad šie du rodikliai puikiai atitinka. Išskyrus vieną mažą anomaliją – „specialųjį" Trentino-Alto Adidžės regioną – Italijos regionų piliečių nuomonė visiškai sutampa su mūsų šių vyriausybių vertinimais.[29] Paaiškėjo, kad efektyvumas ir atliepumas – du pamatiniai demokratinės vyriausybės kriterijai – (bent jau šiuo atveju) yra glaudžiai susiję. Regionų vyriausybės, priimančios novatoriškus įstatymus, pagal planą įgyvendinčios biudžetą, statančios lopšelius-darželius, atsakančios į laiškus ir t. t., yra populiaresnės tarp savo rinkėjų nei viso to neatliekančios.[30]

Institucijų veiksmingumas, kaip mes jį įvertinome, tiesą sakant, yra vienintelis pastovus faktorius, leidžiantis nuspėti, kas yra patenkinti regiono vyriausybe, o kas ne. Šešiose nacionalinėse apklausose pritarimas regionų vyriausybių veiklai nekoreliuoja *nė su viena* standartine sociologine kategorija. Išsilavinę nesiskiria nuo neišsilavinusių, turtingi – nuo vargšų, miestiečiai – nuo kaimiečių, ūkininkai ir namų šeimininkės – nuo verslininkų ar darbininkų, moterys – nuo vyrų, jaunimas – nuo pagyvenusių.[31] Kitaip tariant, regionuose, kuriuose pagal mūsų „objektyvius" rodiklius tvarkomasi santykinai sėkmingai, įvairių sluoksnių žmonės yra santykinai patenkinti valdžia, o blogai besitvarkančiuose dauguma žmonių nepatenkinti. Šios vyriausybės, atrodo, mažiau skiriasi pagal tai, kieno konkretiems interesams tarnauja, negu pagal tai, ar gerai tarnauja bendrajam interesui.

Regioną valdančios partijos šalininkai, be abejo, labiau patenkinti valdžios veikla negu opozicijos šalininkai. Tačiau partinis lojalumas ne toks svarbus pasitenkinimą lemiantis faktorius



3.3 pav. *Pasitenkinimas regionų vyriausybėmis pagal jų veiksmingumą ir partinį lojalumą*

kaip „objektyvus" vyriausybių veiksmingumas. Šešiose mūsų apklausose, atliktose 1977–1988 metais, *blogai* veikiančiuose regionuose valdančiosios partijos šalininkai buvo mažiau patenkinti regiono vyriausybės veikla negu opozicinės partijos šalininkai gerai veikiančiuose regionuose. 3.3 paveikslo duomenimis, vidutiniškai 42 proc. *oponentų* gerai veikiančiuose regionuose buvo pakankamai patenkinti vyriausybės veiksmingumu ir tik 33 proc. vyriausybei *lojalių* rinkėjų buvo patenkinti ja blogai veikiančiuose regionuose.[32] Kontroliuojant veiksmingumą, partinis lojalumas pasitenkinimą padidina maždaug 14 procentinių punktų, o kontroliuojant partinį lojalumą, veiksmingumas sudaro 24 procentinių punktų skirtumą. Kitaip tariant, apskaičiuojant Italijos rinkėjų pasitenkinimą savo regionų vyriausybėmis, objektyvūs skirtumai yra beveik dvigubai svarbesni nei partinis lojalumas.

Regionų vyriausybių veiklą kitu aspektu atskleidžia 1982 metais visoje šalyje atlikta bendruomenių lyderių, t. y. provincijos pirmininkų, didelių ir mažų miestų merų, bankininkų, profsąjungų lyderių, žurnalistų ir pramonės, prekybos, amatininkų, žemės ūkio ir kooperatyvų judėjimo atstovų, apklausa.

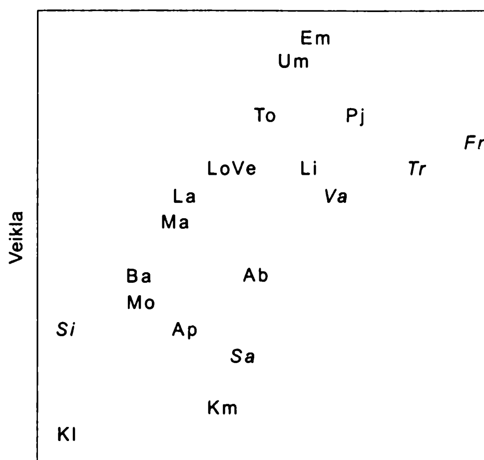
3.3 lentelė. *Bendruomenių lyderių regionų vyriausybių vertinimas, 1982 m.*

Regionų vyriausybių veiklos aspektai*	Faktoriaus krūvis
Regionų projektų įgyvendinimas	0,735
Laikas, reikalingas problemai išspręsti	0,714
Santykis su vietos valdžia	0,700
Personalo kvalifikacija ir požiūris į darbą	0,697
Programinės alternatyvos	0,676
Atvirumas konsultacijoms su jūsų organizacija	0,657

* Sudėtinis indeksas sudarytas pagal atsakymus į tokį klausimą: „Ar jūs patenkintas regiono vyriausybės veikla šešiais išvardytais aspektais šiame regione?"

Daugiau kaip pusė jų teigė nuolat bendraujantys su regionų pareigūnais, 59 proc. sakė, kad regiono vyriausybė daro „labai svarbų" arba „pakankamai svarbų" poveikį jų atstovaujamų organizacijų interesams. Taigi dauguma šių žmonių apie savo regionų vyriausybių veiklą sprendžia pagal tiesioginę asmeninę patirtį.

Šių bendruomenių lyderiai nuolat turi reikalų su savo regionų vyriausybėmis. Merai stengiasi, kad būtų patvirtinti įsakai dėl miesto rajonų planavimo. Ūkininkų lyderiai teiraujasi apie irigacijos projektus. Verslininkai su pareigūnais aptaria regiono ekonominę būklę ir planavimą. Profsąjungų lyderiai konsultuojasi dėl kvalifikacijos kėlimo programų. Taigi šie žmonės mums pateikė detalų regionų institucijų veiklos vertinimą. Kaip aprašyta antrame skyriuje, mes klausinėjome apie regiono pareigūnų prieinamumą, regionų politikos programų kryptis, konkrečių regionų projektų realumą, regionų biurokratijos operatyvumą sprendžiant konkrečias problemas, regiono vyriausybės ir vietos vyriausybės tarpusavio santykius bei regiono administracijos kvalifikaciją ir sąžiningumą. Dauguma bendruomenių lyderių buvo labai kritiški dėl regiono valdžios nesugebėjimo įgyvendinti politiką, nors kur kas geriau atsiliepė apie naujosios valdžios prieinamumą ir programines alternatyvas.[33]



Bendruomenių lyderių pasitenkinimas
Koreliacija: r = 0,66

Tik paprastieji regionai: r = 0,77
Tik *specialieji* regionai: r = 0,84
Specialieji regionai pažymėti kursyvu.

3.4 pav. *Institucijų veiksmingumas (1978–1985 m.) ir bendruomenių lyderių pasitenkinimas (1982 m.)*

Šių kelių skirtingų institucijų veiksmingumo aspektų vertinimai pasirodė gana glaudžiai susiję ta prasme, kad kiekvieno regiono vyriausybė dažniausiai buvo vertinama arba nuolat teigiamai, arba nuolat neigiamai pagal visus šešis veiksmingumo aspektus. Regionai, įvertinti kaip kūrybiškiausi programų srityje, taip pat pripažinti kaip greičiau atliekantys darbus ir labiausiai išklausantys žmones. Asmeninius vertinimus mes sujungėme į vieną bendrą bendruomenių lyderių vertinimo indeksą (žr. 3.3 lentelę). Šie atsakymai pateikia dar vieną regionų vyriausybių efektyvumo ir produktyvumo rodiklį.

Iš kiekvieno regiono šiam tyrimui buvo paimta vidutiniškai tik po penkiolika lyderių, todėl kiekvieno konkretaus regiono rezultatai gali būti ydingi dėl imties paklaidos.[34] Vis dėlto šių vertinimų palyginimas (kiekvieno regiono) su mūsų institucijų veiksmingu-

mo indeksu suteikia nemažai informacijos. 3.4 paveikslo duomenimis, šie du rodikliai gana gerai koreliuoja tarpusavyje, ypač turint omenyje redukuojantį mažų imčių poveikį. Mūsų institucijų veiklos vertinimas iš esmės sutampa su vertinimais žmonių, turinčių reikalų su šiomis vyriausybėmis kiekvieną dieną.[35]

Mūsų beasmenio, „objektyvaus" vyriausybių vertinimo ir rinkėjų vertinimo glaudus ryšys džiugina ne tik metodologiniu požiūriu. Jis taip pat išryškina *perdėto* kultūrinio reliatyvizmo riziką ir pavojus vadinamojo „atskleistos pirmenybės" požiūrio į vyriausybių veiklos išdavas – įsitikinimo, kad žmonės gauna tokią valdžią, kokios nori. Kartais sakoma, kad valdžia kai kuriose Italijos dalyse ir daugelyje kitų pasaulio šalių šiuo atžvilgiu yra apatiška, neefektyvi ir korumpuota, nes „žmonėms gerai taip, kaip yra". 3.2 ir 3.4 paveikslų duomenys pateikia rimtus įrodymus, kad yra priešingai. Bent jau Italijoje žmonės atskiria gerą valdymą nuo blogo, iš esmės naudodami tuos pačius pagrindinius efektyvumo, kūrybiškumo, nuoseklumo, atliepumo ir praktinių pasiekimų standartus. Jiems patinka geras valdymas ir nepatinka blogas. Žinoma, tai *nereiškia*, kad visi sutaria dėl to, kokių politikos prioritetų turi būti siekiama arba kaip ši politika turi būti įgyvendinama, kad visi sutinka, jog yra „vienas geriausias būdas" valdyti arba kad valdymas gali būti redukuotas į techninius dalykus. Tai reiškia, kad dauguma visuotinai pripažįsta skirtumą tarp geresnio ir blogesnio.

Išvados

Ką mes sužinojome iš šio skyriaus? Kai kurios regionų vyriausybės nuolat dirbo sėkmingiau nei kitos: geriau tvarkėsi viduje, kūrybiškiau ėmėsi politikos iniciatyvų ir efektyviau jas įgyvendino. Šie veiksmingumo skirtumai buvo pastovūs daugiau nei dešimtmetį. Jie plačiai pripažįstami regionų vyriausybių rinkėjų – ir paprastų piliečių, ir bendruomenių lyderių.

Kai kurios vietovės geriau valdomos nei kitos netgi tada, kai jų vyriausybių struktūra identiška ir turi vienodus teisinius bei finansinius išteklius.[36] Be to, vienas regionas nuosekliai skiriasi nuo kito pagal bendrąją institucijų veiklą, o ne paprasčiausiai pagal tai, ar viena vyriausybė šiais metais turi geresnę vaikų priežiūros programą ar kvalifikuotesnį biudžeto planuotoją.

Jei taip, tai politologai ir suinteresuoti piliečiai neatidėliodami turėtų išsiaiškinti – kodėl. Be abejo, kai kuriuos interesus patenkina veikla, kurią apibūdinome kaip prastą veiksmingumą. Pavyzdžiui, nepakankamai griežtas miesto zonų planavimas gali būti parankus statybos firmoms ar žemės supirkėjams. Vis dėlto geresnę vyriausybę, dažniausiai tarnaujančią daugumos žmonių interesams, įmanoma identifikuoti. Kai kurios iš šių naujų institucijų dirba gerai, o kitos – blogai. Kas paaiškina šiuos institucijų veiksmingumo skirtumus? Tai klausimas, prie kurio dabar pereiname.

4

Aiškinant institucijų veiksmingumą

Geriausia tyrimo kelionę pradėti nuo žemėlapio. 4.1 paveiksle pateiktas visų dvidešimties Italijos regionų institucijų veiksmingumo lygis. Labiausiai žemėlapyje į akis krinta ryškus Šiaurės ir Pietų kontrastas. Nors ryšys tarp geografinės platumos ir institucijų veiksmingumo nėra tobulas, šiaurinių regionų vyriausybėms, kartu paėmus, sekėsi geriau nei pietinių regionų. Žinoma, šis atradimas nėra netikėtas. Tūkstančiai kelionių aprašymų byloja, kad „Pietūs yra kitokie".

Mes dar sugrįšime prie šio ryškaus Šiaurės ir Pietų kontrasto penktame ir šeštame skyriuose. Tačiau, jei mūsų tikslas yra ne paprasčiausiai aprašyti, bet suprasti, šis pastebėjimas tik performuluoja mūsų užduotį. Kas skiria sėkmingai veikiančius šiaurinius regionus nuo nesėkmingai veikiančių pietinių ir sėkmingiau dirbančius nuo ne taip sėkmingai dirbančių kiekvienoje iš šių grupių? Kaip trumpai nurodyta pirmame skyriuje, čia susitelksime ties dviem plačiomis galimybėmis:

- Socialiniu-ekonominiu modernumu, t. y. industrinės revoliucijos rezultatais;
- „Pilietine bendruomene", t. y. pilietinio angažuotumo ir socialinio solidarumo dėsningumais.

Skyriaus pabaigoje taip pat trumpai panagrinėsime ir kitus galimus paaiškinimus, kurie pasirodė ne tokie įtaigūs.



4.1 pav. *Italijos regionų institucijų veiksmingumas, 1978–1985 m.*

Socialinis-ekonominis modernumas

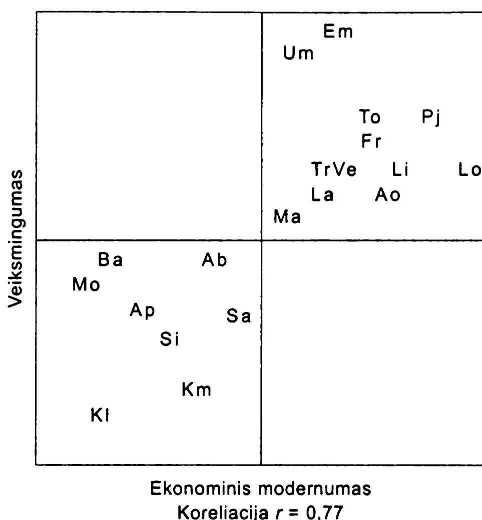
Kelių pastarųjų šimtmečių svarbiausiu Vakarų visuomenės socialiniu-ekonominiu įvykiu tapo pramonės revoliucija ir jos pasekmės – tas milžiniškas lūžis žmonijos istorijoje, daugiau nei šimtą metų vienodai žavėjęs socialinių mokslų teoretikus – ir marksistus, ir nemarksistus. Daugybė žmonių žemę iškeitė į fabrikus. Neįtikėtinai pakilo gyvenimo standartai. Pasikeitė klasinė struktūra. Padidėjo ir fizinio, ir žmogiškojo kapitalo ištekliai. Išaugo išsilavinimo lygis ir sveikatos standartai. Keletą kartų padidėjo ekonomikos ir technologijų pajėgumai.

Politikos sociologai seniai įrodinėja, kad nuo šios socialinės-ekonominės transformacijos priklauso demokratinio valdymo stabilumo perspektyvos. Empiriniu požiūriu labai nedaug mokslinių apibendrinimų yra įsitvirtinusių nei tas, kad efektyvi demokratija yra susijusi su socialine-ekonomine modernizacija.[1] Apžvelgdami sėkmingą demokratijų paplitimą pasaulyje, Kenneth Bollen ir Robert Jackman, pavyzdžiui, pastebi, kad „ekonominio išsivystymo lygis turi aiškiai matomą įtaką politinei demokratijai, net ištyrus neekonominius faktorius... BNP yra pagrindinis aiškinimo kintamasis."[2] Gerovė lengvina tiek visuomeninę, tiek asmeninę naštą ir socialinio kompromiso sudarymą. Išsilavinimas didina gerai parengtų specialistų skaičių ir piliečių išprusimą. Ekonomikos augimas išplečia viduriniąją klasę, seniai laikomą stabilios ir veiksmingos demokratijos atrama. Ištyrę urbanizuotų visuomenių vyriausybių visame pasaulyje laimėjimus ir nesėkmes, Robertas C. Fried'as ir Francisine Rabinovitz priėjo prie išvados, kad „iš visų teorijų, aiškinančių veiksmingumo skirtumus, įtaigiausia yra modernizacijos teorija."[3]

Italijoje šie pokyčiai labiausiai pastebimi dabartinės kartos gyvenime, nors prasidėjo praėjusio amžiaus pabaigoje. Jie palietė visas pusiasalio dalis, tačiau, kaip primena mūsų kelionė iš „postindustrinio" Seveso į „ikiindustrinę" Pietrapertosą, Šiaurė dalis gerokai pažengusi nei Pietūs. Sunku patikėti, kad toks akivaizdus turtingumo ir ekonominio modernumo kontrastas nebūtų tam tikras ar net vienintelis mūsų atrastų regionų vyriausybių veiksmingumo skirtumų paaiškinimas.

4.2 paveikslas, pateikiantis Italijos regionų išsidėstymą pagal ekonominį modernumą ir institucinį veiksmingumą, rodo tokio mūsų galvosūkio aiškinimo ir galią, ir ribotumą.[4]

Turtingesni ir modernesni regionai Šiaurėje (susispietę viršutiniame dešiniajame 4.2 pav. kvadrante) nuo pat pradžių buvo pranašesni materialiniais ir žmogiškaisiais ištekliais nei skurdesnieji. Tai simbolizuoja ir atitinkamų regionų vyriausy-



4.2 pav. *Ekonominis modernumas ir institucijų veiksmingumas*

bių centrinės būstinės. Užtenka palyginti kelių pietinių regionų blankius pastatus dulkėtose turgaus aikštėse ir trisdešimties aukštų dangoraižį Milano centre, kuris buvo statytas transnacionalinei Pirelli korporacijai ir kuriame dabar įsikūrusi Lombardijos vyriausybė. Sveikatos apsaugos pareigūnai ar viešųjų darbų organizatoriai šiauriniuose regionuose gali apeliuoti į gausius vieno iš pažangiausių pasaulio ūkių išteklius. O jų kolegos Pietuose susiduria su slegiančiomis atsilikimo problemomis ir negauna beveik jokios vietinės pagalbos. Imkime vienintelį, bet iškalbingą pavyzdį: 8 dešimtmetyje Milane buvo šimtai duomenų apdorojimo įstaigų, o Potencoje vargu ar bent viena. Regiono administratoriai, kuriems reikalinga pagalba vertinant problemas ar vadovaujant personalui, Lombardijoje ją gali gauti daug lengviau nei Bazilikatoje.[5]

Žinoma, vien tik regionų vyriausybėms prieinami finansiniai resursai negali paaiškinti Šiaurės ir Pietų regionų veiksmingumo skirtumų. Regionų vyriausybes finansuoja

centrinė vyriausybė pagal perskirstomąją formulę, kuri palankesnė skurdiems regionams. Iš tiesų mūsų institucijų veiksmingumo tyrimas parodė, kad daugelis labiausiai atsilikusių regionų gali gauti daugiau lėšų, nei sugeba išleisti. Tačiau 4.2 paveikslo duomenys verčia manyti, kad fiskalinis perskirstymas, matyt, negali kompensuoti didžiulių socialinės-ekonominės ir technologinės infrastruktūros skirtumų.

Vis dėlto kuo atidžiau tyrinėjamas 4.2 paveikslo duomenų atskleidžiamas modelis, tuo akivaizdesni šios interpretacijos trūkumai. Regionai pasidaliję į du kvadrantus – „turinčių" ir „neturinčių", kurių (pastarųjų) vyriausybės nuolat mažiau veiksmingos. Tačiau akivaizdūs veiksmingumo skirtumai šių kvadrantų *viduje* visiškai nepaaiškinami ekonominio išsivystymo požiūriu.[6] Kampanija – regionas, supantis Neapolį, – yra ekonomiškai labiau pažengusi nei Molizė ir Bazilikata, esančios žemiausiame išsivystymo hierarchijos lygmenyje, tačiau pastarųjų regionų vyriausybės akivaizdžiai efektyvesnės nei Kampanijos. Lombardija, Pjemontas ir Ligūrija – trys garsiojo Šiaurės industrinio trikampio kampai – yra turtingesni nei Emilija-Romanija ir Umbrija (ar bent jau buvo 8 dešimtmečio pradžioje), bet pastarųjų dviejų vyriausybės dirbo ypač sėkmingai. Turtas ir ekonominis išsivystymas negali visko paaiškinti.

Aišku viena, kad ekonominis modernumas vis dėlto kažkaip susijęs su gera viešųjų institucijų veikla. Tačiau paprasta mūsų analizė iki šiol negali atskleisti, ar modernumas yra veiksmingumo priežastis (matyt, viena iš daugelio), ar galbūt veiksmingumas yra vienokia ar kitokia modernumo priežastis, ar jiems abiems įtakos turi kažkoks trečiasis faktorius (vadinasi, sąryšis tarp šių dviejų yra tam tikra prasme apgaulingas), ar ryšys tarp modernumo ir veiksmingumo yra dar sudėtingesnis. Prie šių sudėtingesnių ir dar įdomesnių klausimų grįšime vėliau šiame bei kituose dviejuose skyriuose.

Pilietinė bendruomenė: keletas teorinių samprotavimų

Šešioliktojo amžiaus Florencijoje Nicolo Machiavelli ir keletas kitų jo amžininkų, mąstydami apie nestabilią respublikos institucijų istoriją ir antikos, ir Renesanso laikų Italijoje, padarė išvadą, kad laisvų institucijų sėkmės ar nesėkmės priklausė nuo piliečių būdo arba jų „pilietinės dorybės".[7] Anot senosios anglų ir amerikiečių politinės minties interpretacijos, šią „respublikoniškąją" pilietinių humanistų mokyklą vėliau nugalėjo Hobbes, Lock ir jų pasekėjai liberalai. Respublikonai pabrėžė bendruomenės ir pilietinių pareigų svarbą, o liberalai akcentavo individualizmą ir asmens teises.[8] Anaiptol nesitikint dorovingų, kupinų visuomeninės dvasios piliečių, kaip buvo sakoma, JAV konstitucija su savo „stabdžių ir atsvarų" sistema Madisono ir bendražygių liberalų buvo suprojektuota būtent taip, kad demokratija išliktų ir be visuomeniškosios dorybės. Pilietiniai respublikonai, kaip pagrindinis moderniosios demokratijos supratimo orientyras, jau liko praeityje.

Tačiau pastaraisiais metais anglų-amerikiečių politinę filosofiją perliejo revizionizmo banga. „Dramatiškiausias [politinės minties istorijos] peržiūrėjimas per pastaruosius maždaug 25 metus", kaip ne be kritikos teigia Don Herzog, yra „pilietinio humanizmo atradimas ir išaukštinimas."[9] Revizionistai įrodinėja, kad svarbi respublikoniškoji ar komunitarinė tradicija, iš graikų ir Machiavell'io ėjusi per septynioliktojo amžiaus Angliją, persidavė ir Amerikos konstitucijos kūrėjams.[10] Anaiptol neaukštinantys individualizmo naujieji respublikonai prisimena išraiškingą komunitarišką Johno Winthrop'o patarimą savo „ant kalvos įkurto miesto" piliečiams: „Mes privalom džiaugtis vienas kitu, rūpintis kitais kaip savimi, linksmintis kartu, liūdėti kartu, dirbti ir kentėti kartu, visuomet prieš akis turėdami savo bendruomenę kaip vienos komandos nariai."[11]

Naujieji respublikonai teoretikai neišvengė kritikos. Klasikinio liberaliojo individualizmo gynėjai įrodinėja, kad bendruomenės sąvoka, šlovinama naujųjų respublikonų, yra „pa-

vojingas ir anachronistinis idealas.“[12] Stebėtina, kad ši plačiai vykstanti filosofinė diskusija iki šiol neparemta beveik jokiais sistemingais empiriniais tyrimais nei anglų-amerikiečių pasaulyje, nei kur kitur. Vis dėlto joje glūdi teorijos apie veiksmingą demokratinį valdymą užuomazgos: „Reikšmingai didėjant pilietinės dorybės neturinčių piliečių skaičiui, liberalių visuomenių galimybės sėkmingai funkcionuoti palaipsniui mažės.“[13] Mes norime empiriškai ištirti, ar demokratinio valdymo sėkmė priklauso nuo to, kiek jos aplinka priartėja prie „pilietinės bendruomenės“ idealo.[14]

Ką ši „pilietinė bendruomenė“ galėtų reikšti praktiniu požiūriu? Apmąstydami respublikoniškosios teorijos kūrėjų darbus, galime pradėti atrinkti kai kurias pagrindines šios filosofinės diskusijos temas.

Pilietinis angažuotumas

Priklausyti pilietinei bendruomenei visų pirma reiškia aktyviai dalyvauti viešuosiuose reikaluose. „Domėjimasis viešosiomis problemomis ir pasišventimas viešiesiems tikslams yra pagrindiniai pilietinės dorybės ženklai“, mano Michael Walzer.[15] Žinoma, ne kiekviena politinė veikla nusipelno „pilietinės dorybės“ pavadinimo ar prisideda prie visuotinės gerovės. „Tvirtas bendrojo gėrio pripažinimas ir siekis visų tik individualių ir privačių tikslų sąskaita“, atrodo, priartėja prie pilietinės dorybės sąvokos esmės.[16]

Savanaudiškumo ir altruizmo dichotomija gali būti pernelyg lengvai sureikšminama, nes jokia mirtingųjų ir jokia klestinti visuomenė negali atsižadėti galingos savanaudiškumo motyvacijos. Pilietinės bendruomenės piliečiai neprivalo būti altruistai. Tačiau pilietinės bendruomenės nariai vadovaujasi tuo, ką Tocqueville pavadino „teisingai suprastu savanaudiškumu“, tai yra savanaudiškumu, apibrėžtu platesniame viešųjų poreikių kontekste, „išmintingu“, o ne „trumparegišku“ savanaudiškumu, suprantančiu kitų interesus.[17]

Pilietinės dorybės nebuvimo pavyzdys yra „amoralus šeimyniškumas“, kuris, kaip nurodo Edward Banfield, yra vyraujantis etosas Montegrane, mažame miestelyje netoli mūsų Pietrapertosos: „Maksimizuoti trumpalaikę materialinę naudą savo šeimai; manyti, kad visi kiti elgsis taip pat.“[18] Dalyvavimas pilietinėje bendruomenėje yra labiau persmelktas visuomeniškumo dvasios, labiau orientuotas į bendrąją naudą. Pilietinės bendruomenės nariai, nors nebūdami pasiaukojantys šventieji, viešąją sferą mato ne vien tik kaip asmeninių interesų kovos lauką.

Politinė lygybė

Pilietiškumas pilietinėje bendruomenėje reiškia visų lygias teises ir pareigas. Tokia bendruomenė yra susieta horizontalių savitarpiškumo ir bendradarbiavimo santykių, o ne vertikalių valdžios ir priklausomybės ryšių. Piliečiai bendrauja kaip lygūs, o ne kaip patronai ir klientai ar kaip valdantieji ir prašantieji. Žinoma, ne visi klasikiniai respublikonai teoretikai buvo demokratai. Kaip ir dabartinė pilietinė bendruomenė negali apsieiti be darbo pasidalijimo teikiamos naudos ir politinio vadovavimo poreikio. Tačiau tokios bendruomenės lyderiai privalo būti ir privalo suvokti save esant atsakingus savo bendrapiliečiams. Ir absoliuti valdžia, ir valdžios nebuvimas gali gadinti, nes abiem atvejais diegiamas neatsakingumo jausmas.[19] Kuo labiau tokia politika priartėja prie politinės lygybės tarp piliečių, besivadovaujančių savitarpiškumo normomis ir dalyvaujančių savivaldoje, idealo, tuo pilietiškesne galima laikyti tokią bendruomenę.

Solidarumas, pasitikėjimas ir tolerancija

Pilietinės bendruomenės nariai daugeliu atžvilgių yra daugiau nei tiesiog aktyvūs, visuomeniški ir lygūs. Pilietine dorybe pasižymintys piliečiai yra paslaugūs, gerbiantys vienas kitą ir pa-

sitikintys vienas kitu, net jei jų požiūriai į esminius dalykus skiriasi. Pilietinė bendruomenė neturėtų būti abejingai nekonfliktiška, nes jos piliečiai turi tvirtas nuostatas viešųjų problemų atžvilgiu, bet jie yra tolerantiški savo oponentams. „Tai, ko gero, yra artimiausia tai „draugystei", kuri, Aristotelio manymu, turėtų būti būdinga vienos politinės bendruomenės narių tarpusavio santykiams", mano Michael Walzer.[20] Kaip Giafranco Poggli pastebėjo iš Tocqueville'io demokratinio valdymo teorijos, „tarpasmeninis pasitikėjimas turbūt yra ta moralinė orientacija, kurios paplitimas tarp žmonių labiausiai reikalingas respublikoniškajai visuomenei išlaikyti."[21]

Kaip išsamiau matysime šeštame skyriuje, net iš pažiūros „savanaudiški" sandėriai įgauna skirtingą pobūdį, kai yra įsitvirtinę socialiniuose tinkluose, skatinančiuose tarpusavio pasitikėjimą. Pasitikėjimo struktūros leidžia pilietinei visuomenei lengviau įveikti ekonomistų vadinamą „oportunizmą", kuriame bendri interesai lieka neįgyvendinti, nes kiekvienas individas, nepatikliai veikdamas atskirai nuo kitų, skatinamas išsisukti nuo kolektyvinio veiksmo.[22] Bendruomenės raidos Lotynų Amerikoje apžvalga išryškina iš liaudies kilusių bendradarbiavimo iniciatyvų ir politinės mobilizacijos epizodų socialinę svarbą, net jei jie buvo nesėkmingi, nes nedavė apčiuopiamos naudos būtent dėl jų netiesioginio „izoliacijos ir tarpusavio nepasitikėjimo išsklaidymo" efekto.[23]

Asociacijos: socialinės bendradarbiavimo struktūros

Pilietinės bendruomenės normos ir vertybės yra įkūnytos savitose socialinėse struktūrose bei savitoje socialinėje praktikoje ir jų stiprinamos. Reikšmingiausias socialinių mokslų teoretikas čia tebėra Alexis de Tocqueville. Apmąstydamas socialines sąlygas, kurios palaikė „Demokratiją Amerikoje", Tocqueville didelę reikšmę suteikė Amerikos polinkiui kurti pilietines ir politines organizacijas:

Bet kokio amžiaus, bet kokios padėties, bet kokio mąstymo amerikiečiai nuolat buriasi į sąjungas. Jie turi ne tik prekybinių ir pramoninių sąjungų, kurių veikloje aktyviai dalyvauja, bet ir tūkstančius kitų: religinių, dorovinių, rimtų, lėkštų, visiems prieinamų ir uždarų, milžiniškų ir visai negausių. (...) Tad demokratiškiausia pasaulio šalis mūsų laikais yra toji, kur žmonės labiausiai ištobulino gebėjimą bendromis jėgomis siekti bendro tikslo ir tą naują metodą pritaikė daugybei dalykų.[24] (Vertė V. Petrauskas. A. de Toqueville. *Apie demokratiją Amerikoje*, V., 1996. P. 567–568.)

Pilietinės asociacijos, kaip teigiama, prisideda prie demokratinio valdymo stabilumo ir efektyvumo ir dėl savo „vidinio" poveikio atskiriems nariams, ir dėl „išorinio" poveikio platesnei politinei visuomenei.

Iš vidaus asociacijos išugdo savo narių bendradarbiavimo įpročius, solidarumą ir visuomeniškumo dvasią. Tocqueville pastebėjo, kad „tik žmonėms bendraujant, jų jausmai ir mintys pagyvėja, širdis darosi tauresnė, o protas skvarbesnis."[25] (Vert. V. Petrauskas. P. 569.) Šią mintį pagrindžia piliečių apklausų penkiose šalyse, įskaitant Italiją, duomenys *Pilietinėje kultūroje*, rodantys, kad asociacijų nariams labiau būdingas politinis išprusimas, socialinis pasitikėjimas, politinis dalyvavimas ir „subjektyvi politinė kompetencija."[26] Dalyvavimas pilietinėse organizacijose įdiegia bendradarbiavimo įgūdžius ir bendros atsakomybės už kolektyvines pastangas jausmą. Be to, kai individai priklauso „kryžminėms" grupėms su skirtingais tikslais ir nariais, jų nuostatos dėl grupių tarpusavio sąveikos ir kryžminio poveikio tampa nuosaikesnės.[27] Verta pastebėti, kad šis poveikis nebūtinai kyla iš grupių, deklaruojančių politinius tikslus. Dalyvavimas chore ar paukščių stebėjimo klube gali išmokyti savidisciplinos ir vertinti pasitenkinimą sėkmingu bendradarbiavimu.[28]

Iš išorės tankus antrinių asociacijų tinklas skatina tai, ką dvidešimtojo amžiaus politologai pavadino „interesų artikuliacija" ir „interesų agregacija". Tocqueville'io žodžiais:

Sąjungos vardu išreikšta nuomonė turi būti suformuluota aiškiai ir tiksliai. Sąjunga buria šalininkus ir įtraukia juos į savo veiklą. Šalininkai patys mo-

kosi pažinti vienas kitą, ir, gausėjant jų gretoms, didėja jų entuaziazmas. Sąjunga suvienija skirtingų protų galias ir energingai nukreipia jas į aiškiai nubrėžtą tikslą.[29] (Vert. V. Petrauskas. P. 206.)

Pagal šią tezę tankus antrinių asociacijų tinklas ir įkūnija veiksmingą socialinį bendradarbiavimą ir jį stiprina. Taigi, nors tokie mąstytojai kaip Jean Jacques Rousseau bijojo visuomenės skaidymosi į frakcijas, iš tiesų pilietinėje bendruomenėje lygiateisių vienminčių asociacijos prisideda prie efektyvaus demokratinio valdymo.[30]

Daug naujesnis nepriklausomas tyrimas sustiprino požiūrį, kad asociacijos yra būtina veiksmingos savivaldos sąlyga. Milton Esman ir Norman Uphoff, sumuodami atvejo studijų apie Trečiojo pasaulio vystymąsi rezultatus, priėjo prie išvados, kad vietinės asociacijos yra pagrindinė sėkmingos kaimo plėtros strategijos sudėtinė dalis:

Tokiomis sąlygomis, kurios, atrodo, vyraus daugumoje besivystančių šalių numatomoje ateityje, stiprus naryste besiremiančių organizacijų tinklas yra kiekvieno bandymo įveikti masinį skurdą pagrindas... Nors kiti komponentai – investicijos į infrastruktūrą, palanki viešoji politika, tinkamos technologijos, biurokratijos ir rinkos institucijos – yra būtini, bet negalime įsivaizduoti jokios kaimo plėtros strategijos, jungiančios produktyvumo augimą ir platų gėrybių paskirstymą, kur vietinės visuomeninės organizacijos nebūtų reikšmingos.[31]

Nelaimei, žiūrint iš socialinės inžinerijos perspektyvos, Esman ir Uphoff nustatė, kad iš išorės „persodintos" vietinės organizacijos dažnai žlunga. Labiausiai klestinčios vietinės organizacijos paprastai kyla iš vietinių dalyvavimo iniciatyvų santykinai vientisose bendruomenėse.[32]

Nors Esman ir Uphoff to aiškiai nepasako, tačiau jų išvados iš esmės atitinka Banfield'o aiškinimą apie gyvenimą Montegrane, „kurio didžiulį skurdą ir atsilikimą geriausiai (nors ir nevisiškai) galima paaiškinti gyventojų nesugebėjimu veikti kartu bendram labui arba vardan bet kokio tikslo, peržengiančio tiesioginius materialius artimiausių šeimos narių interesus."[33] Banfield'o kritikai prieštarauja nuomonei, kad tokį elgesį paaiškina tam tikras „etosas", tačiau sutinka su jo pastebėjimu

dėl bendradarbiavimo Montegrane stokos, stulbinančio „apgalvotų sutartinių veiksmų“, galinčių pagerinti bendruomenės sąlygas, trūkumo.[34]

Ir pilietinio respublikonizmo gynėjai, ir kritikai iškėlė intriguojančių filosofinių pastebėjimų. Mes norime imtis klausimo, kuris iki šiol tebėra empiriškai nenagrinėtas: ar yra koks nors ryšys tarp bendruomenės „pilietiškumo“ ir jos valdymo kokybės?

Pilietinė bendruomenė: tikrinant teoriją

Kaip mes galime įvertinti, kiek kiekvieno regiono socialinis ir politinis gyvenimas priartėja prie pilietinės bendruomenės idealo, neturėdami tikslių etnografinių duomenų apie šimtus Italijos regionų bendruomenių? Kokių sisteminių duomenų galima gauti apie socialinio solidarumo ir pilietinio dalyvavimo modelius? Čia pateiksime duomenis apie keturis regioninio gyvenimo „pilietiškumo“ indikatorius – du iš jų tiesiogiai atitinka plačią Tocqueville'io koncepciją to, ką mes pavadinome pilietine bendruomene, o kiti du tiesiogiai susiję su politiniu elgesiu.

Vienas kertinių pilietinio visuomeniškumo indikatorių turi būti asociacijų gyvenimo aktyvumas. Mūsų laimei, visų Italijos visuomeninių sąjungų, ir vietinių, ir nacionalinių, surašymas leidžia mums tiksliai nustatyti neprofesionalių futbolo klubų, chorų draugijų, keliautojų klubų, paukščių stebėjimo grupių, literatūrinių būrelių, medžiotojų sąjungų, elito klubų ir kitų panašių asociacijų skaičių kiekvienoje Italijos bendruomenėje ir regione.[35] Pagrindinės šių laisvalaikio ir kultūrinių asociacijų veiklos sritys pateiktos 4.1 lentelėje.

Kol kas paliekant nuošalyje profsąjungas, matyti, kad labiausiai paplitusi italų antrinių asociacijų rūšis yra sporto klubai, bet taip pat populiari ir kita kultūros bei laisvalaikio veikla. Palyginti su gyventojų skaičiumi, šie duomenys rodo, kad pagal asociacijų gausą kai kurie Italijos regionai nenusileidžia Tocqueville'io iš prigimties „organizacijų narių“ Amerikai, o kitų regionų gyventojus tiksliai charakterizuoja izoliuoto ir įtaraus

4.1 lentelė. *Vietinės asociacijos Italijoje: veiklos sritys*

Veiklos sritis	Asociacijų dalis, proc.
Sporto klubai	73
Kitos asociacijos	27
iš jų:	
laisvalaikio	42
kultūrinės ir mokslinės veiklos	21
muzikos ir teatro	19
technikos ir ekonomikos	4
sveikatos apsaugos ir socialinių paslaugų	4
kita veikla	10

Šaltinis: Le Associazioni Italiane, ed. Alberto Mortara (Milan: Franco Angeli, 1985). P. 57

Banfield'o Montegrano „amoralaus šeimyniškumo" pavyzdys. Dvidešimtyje Italijos regionų sporto klubų tankumas svyruoja nuo vieno klubo 377 Aostos slėnio ir 549 Trentino-Alto Adidžės gyventojams iki vieno klubo 1847 Apulijos gyventojams. Kitose srityse asociacijų tankumas svyruoja nuo 1050 gyventojų vienai grupei Trentine-Alto Adidžėje ir 2117 Ligūrijoje iki 13 000 gyventojų vienai grupei Sardinijoje. Tai buvo pirmasis raktas, padėjęs nustatyti labiausiai priartėjusius prie pilietinės bendruomenės idealo regionus.[36]

Tocqueville taip pat pabrėžė ryšį tarp pilietinio gyvybingumo, sąjungų ir vietinių laikraščių moderniose visuomenėse:

> Kai žmonių nesieja nuolatiniai tvirti ryšiai, daugelį jų suburti bendrai veiklai įmanoma tik kiekvieną, kurio pagalba reikalinga, įtikinus, kad savanoriškai prisidėti prie kitų triūso jį skatina asmeniniai interesai. Paprasčiausia ir patogiausia tai padaryti pasitelkus laikraštį. Tik laikraštis gali tūkstančiams protų tuo pačiu metu įteigti tą pačią mintį. (...) Todėl beveik nė viena demokratinė sąjunga negali išsiversti be laikraščio.[37] (Vert. V. Petrauskas. P. 571–572.)

Šiuolaikiniame pasaulyje kitos žiniasklaidos priemonės taip pat gali veikti kaip miesto ruporai, tačiau būtent šiandieninėje Italijoje laikraščiai iki šiol išlieka plačiausiai bendruomeninius reikalus nušviečianti priemonė. Laikraščių skaitytojai yra geriau informuoti nei neskaitantys ir todėl geriau pasiruošę

dalyvauti pilietinėse diskusijose. Taip pat laikraščių skaitymas yra piliečių domėjimosi bendruomenės reikalais ženklas.

Laikraščių skaitomumas labai skiriasi įvairiuose Italijos regionuose.[38] 1975 metais šeimų, kuriose bent vienas narys skaito dienraštį, dalis svyravo nuo 35 proc. Molizėje iki 80 proc. Ligūrijoje. Taigi tai yra mūsų vertinimo, kiek politinis ir socialinis Italijos regionų gyvenimas priartėja prie pilietinės bendruomenės, antrasis elementas.

Vienas tipiškas politinio dalyvavimo rodiklių yra rinkiminis aktyvumas. Tačiau jis Italijos nacionaliniuose rinkimuose nėra tinkamas pilietinio įsitraukimo indikatorius dėl kelių priežasčių:

- Iki šiol Italijos įstatymas reikalavo, kad visi piliečiai dalyvautų nacionaliniuose rinkimuose, ir, nors šis įstatymas ne visada buvo stropiai vykdomas, tikėtina, kad jis paskatino ateiti balsuoti daugelį žmonių, kurių motyvacija vargu ar buvo „pilietiška“.
- Partinės organizacijos turi aiškias paskatas paveikti rinkimus, todėl rinkėjų aktyvumas, matyt, kinta kartu su šių organizacijų stiprumu ir aktyvumu nepriklausomai nuo pačių rinkėjų pilietinio angažuotumo.
- Daugelyje pusiasalio dalių, kur klesti patrono-kliento ryšių tinklai, balsavimas rinkimuose reiškia tiesioginį *quid pro quo* už konkrečią asmeninę patronato naudą, o ne „pilietinį“ aktyvumą.

Tačiau nuo 1974 metų įvairioms ginčytinoms problemoms spręsti kelis kartus buvo panaudota iki tol netaikyta konstitucinė nuostata dėl nacionalinio referendumo. Kai kurie šių viešųjų svarstymų, pavyzdžiui, 1974 metais balsavimas dėl skyrybų legalizavimo, sukėlė gilius religinius jausmus. Kiti, tokie kaip 1985 metų referendumas dėl paslankaus darbo užmokesčio išlygos nacionaliniuose susitarimuose, turėjo įtakos daugelio rinkėjų piniginėms ir sužadino dėmesį klasinėms takoskyroms. Dar kiti, tokie kaip 1981 metų balsavimas dėl antiterorizmo įstatymo arba 1987 metų balsavimas dėl branduolinės energijos, paskatino kryžminį politinį skaidymąsi „naujosios politikos“ atžvilgiu. Kiekvienas referendumas skatino piliečius išreikšti savo požiūrį į svarbią viešosios politikos problemą.

*Paslauga už paslaugą (*lot.*). – *Vert. past.*

4.2 lentelė. *Dalyvavimo referendumuose aktyvumo indeksas, 1974–1987 m.*

Metai	Problema	Faktoriaus krūvis
1974	Skyrybų legalizavimas	0,990
1978	Valstybinis partijų finansavimas	0,988
1981	Visuomenės saugumas ir antiterorizmas	0,996
1985	Paslankaus darbo užmokesčio išlyga	0,991
1987	Atominė energija	0,976

Aktyvumas šiuose referendumuose buvo daug mažesnis nei nacionaliniuose rinkimuose neabejotinai dėl to, kad nebuvo anksčiau išvardytų „nepilietiškų" motyvų. Pastaraisiais dešimtmečiais rinkiminis aktyvumas vidutiniškai buvo didesnis nei 90 proc., o keliuose vienas po kito vykusiuose referendumuose jis nuolat krito nuo 86 proc. pirmajame 1974 metais iki 64 proc. paskutiniajame 1987 metais. Anot žymiausių Italijos referendumų tyrinėtojų, „tie, kurie supranta balsavimą kaip progą „mainams", yra menkai motyvuoti eiti balsuoti, kai balsavimas (kaip referendumų atveju) nesuteikia galimybės gauti tiesioginės asmeninės naudos."[39] Pagrindinis referendume dalyvaujančiųjų motyvas yra rūpinimasis viešaisiais reikalais, galbūt padidintas stipresnio nei vidutiniško pilietinės pareigos jausmo, taigi dalyvavimo referendume aktyvumas yra santykinai „švarus" pilietinio įtrauktumo rodiklis.

Dalyvavimo referendumuose aktyvumo skirtumai tarp regionų buvo dideli ir pastovūs net mažėjant nacionaliniam vidurkiui. Penkiuose svarbiausiuose referendumuose 1974–1987 metais, kurių rezultatai prieinami pagal regionus, vidutinis aktyvumas Emilijoje-Romanijoje siekė 89 proc., o Kalabrijoje – tik 60 proc. Be to, regionų išsidėstymas pagal aktyvumą buvo praktiškai identiškas visų problemų atžvilgiu: skyrybų legalizavimo (1974), valstybinio partijų finansavimo (1978), antiterorizmo ir visuomenės saugumo (1981), paslankaus darbo užmokesčio išlygos (1985) ir atominės energijos (1987). Trumpai tariant, kai kuriose Italijos dalyse piliečiai pasirinko aktyvų dalyvavimą viešai svarstant įvairias problemas, o kitose jie

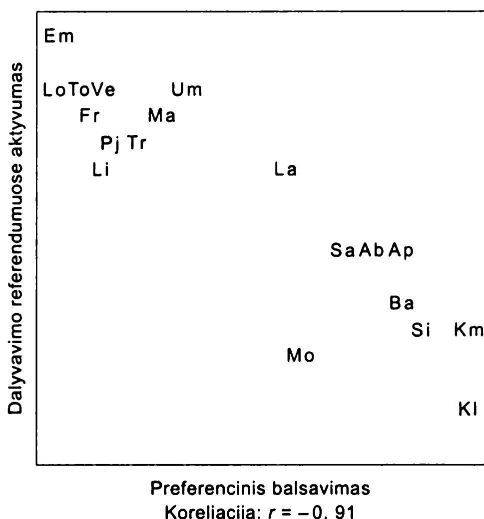
4.3 lentelė. *Preferencinio balsavimo indeksas, 1953–1979 m.*

Rinkimų metai	Faktoriaus krūvis
Pref. bals.1953	0,971
Pref. bals.1958	0,982
Pref. bals.1963	0,984
Pref. bals.1972	0,982
Pref. bals.1976	0,970
Pref. bals.1979	0,978

liko nuošalyje. Taigi kaip trečiąjį pilietinio įsitraukimo rodiklį mes sudarėme dalyvavimo penkiuose referendumuose suvestinį aktyvumo indikatorių (žr. 4.2 lentelę).[40]

Nors rinkėjų aktyvumas nacionaliniuose rinkimuose pats savaime nėra geras piliečių motyvacijos rodiklis, viena ypatinga Italijos rinkimų savybė suteikia svarbios informacijos apie regionų politinę praktiką. Visi rinkėjai, dalyvaujantys nacionaliniuose rinkimuose, privalo pasirinkti vienos partijos sąrašą, o parlamento vietos partijoms padalijamos pagal proporcinį atstovavimą. Tačiau papildomai rinkėjai gali, jei nori, iš pasirinkto sąrašo nurodyti tam tikro kandidato pirmenybę. Nacionaliniu lygiu tik nedidelė dalis pasinaudoja šiuo „preferenciniu balsu", tačiau tose vietose, kur partinės etiketės yra tik patrono-kliento santykių priedanga, besivaržančios frakcijos energingai siekia šių preferencinių balsų. Šiose vietovėse preferencinis balsavimas tampa patrono-kliento mainų santykių pagrindu.

Preferencinis balsavimas Italijos politikos tyrinėtojų seniai pripažįstamas kaip patikimas personalizmo, frakcionalizmo bei patrono-kliento politikos indikatorius, ir mes trumpai pateiksime papildomų šios interpretacijos įrodymų.[41] Preferencinį balsavimą šia prasme galima traktuoti kaip pilietinės bendruomenės nebuvimo indikatorių. Regioniniai preferencinių balsų naudojimo skirtumai buvo labai pastovūs kelis dešimtmečius ir svyravo nuo 17 proc. Emilijoje-Romanijoje ir Lombardijoje iki 50 proc. Kampanijoje ir Kalabrijoje. 4.3 lentelėje pateiktas šešių nacionalinių rinkimų nuo 1953 iki 1979 m. preferencinio bal-



4.3 pav. *Dalyvavimo referendumuose aktyvumas ir preferencinis balsavimas*

savimo indeksas, kuris yra ketvirtasis mūsų Italijos regionų „pilietiškumo“ vertinimo elementas.[42]

Jei mūsų samprotavimai apie motyvus ir politinę realybę, darančią poveikį dalyvavimo referendumuose aktyvumui ir preferenciniam balsavimui, yra teisingi, tuomet jie abu turėtų negatyviai koreliuoti – vienas, atspindintis kertinių problemų politiką, antrasis – patronato politiką. 4.3 paveikslo duomenys rodo, kad taip iš tiesų ir yra. Kai kurių regionų piliečiai aktyviai deklaruoja savo požiūrį į įvairius viešuosius klausimus, bet atsisako naudoti personalizuotus preferencinius balsus nacionaliniuose rinkimuose. Kitur piliečiai yra įpainioti į patronokliento tinklą. Jie dažniausiai nepasinaudoja proga išreikšti savo nuomonę apie viešąsias problemas, nes jiems balsas iš esmės yra tarsi talonas, keičiamas į prekes tiesioginiuose, labai personalizuotuose priklausomybės santykiuose.

Abi grupės tam tikra prasme „dalyvauja politikoje“. Tai, kas jas skiria, yra ne tiek dalyvavimo *kiekybė*, bet *kokybė*.

4.4 lentelė. *Pilietinės bendruomenės indeksas*

Sudedamasis rodiklis	Faktoriaus krūvis
Preferencinis balsavimas, 1953–1979	−0,947
Dalyvavimo referendumuose aktyvumas, 1974–1987	0,944
Laikraščių skaitomumas, 1975	0,893
Sporto ir kultūrinių asociacijų nepakankamumas, 1981	−0,891*

*Kaip nurodyta tekste, kintamasis skaičiuotas taip, kad didesnis skaičius atitinka mažesnį asociacijų tankį.

	Pilietinės bendruomenės indekso komponentų tarpusavio koreliacijos *(r)*			
	Prefer. bals.	Refer.	Laikr.	Asoc.
Prefer. bals.	1,00	−0,91	−0,77	0,82
Refer.	−0,91	1,00	0,79	−0,76
Laikr.	−0,77	0,79	1,00	−0,73
Asoc.	0,82	−0,76	−0,73	1,00

Pastaba: visos koreliacijos yra statistiškai reikšmingos 0,001 lygiu arba geriau.

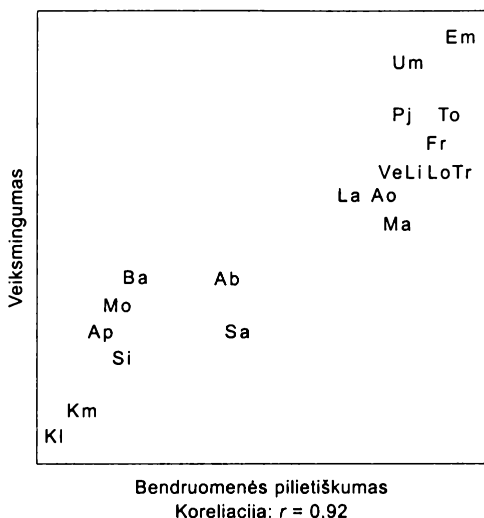
Dalyvavimo pobūdis skiriasi, nes gana skirtinga šių dviejų sričių politikos esmė. Vienuose regionuose politinis elgesys remiasi prielaida, kad politika reiškia kolektyvinį viešųjų problemų svarstymą. Kituose, visai skirtingai, politika organizuota hierarchiškai ir labiau sutelkta ties asmenine nauda. *Kodėl* egzistuoja šie skirtumai ir kokios jų pasekmės regionų valdymui – klausimai, į kuriuos dabar bandysime trumpai atsakyti.

Kaip numato mūsų pilietinės bendruomenės vizija, visi keturi indikatoriai iš tiesų labai glaudžiai tarpusavyje susiję ta prasme, kad regionai, kurių rinkėjai buvo aktyviausi referendumuose ir kuriuose preferenciniai balsai buvo retai naudojami, yra iš esmės tie patys, kuriuose labiausiai skaitomi laikraščiai ir tankus pilietinių asociacijų audinys. Todėl lengvai galime sujungti juos į vieną pilietinės bendruomenės indeksą, kaip nurodyta 4.4 lentelėje. Kiekvienas atskirai paimtas pilietiškumo indikatorius, žinoma, gali klaidinti, bet šis sudėtinis indeksas atspindi svarbų ir vientisą sindromą.



4.4 pav. *Pilietinė bendruomenė Italijos regionuose*

4.4 paveikslo duomenys rodo dvidešimties Italijos regionų pilietiškumo lygį. Pilietiškiausiuose regionuose, tokiuose kaip Emilija-Romanija, piliečiai aktyviai dalyvauja įvairiose vietinėse asociacijose – literatūros draugijose, muzikos grupėse, medžiotojų klubuose, kooperatyvuose ir t. t. Jie godžiai seka pilietinius reikalus vietinėje spaudoje ir dalyvauja politikoje dėl programinių įsitikinimų. Mažiausiai pilietiškuose regionuose, tokiuose kaip Kalabrija, visai priešingai, rinkėjus balsuoti traukia ne problemos, bet hierarchiniai patrono-kliento tinklai. Pilietinių asociacijų ir vietinės spaudos šiuose regionuose stoka rodo, kad piliečiai retai įtraukiami į bendruomenės reikalus.



4.5 pav. *Pilietinė bendruomenė ir institucijų veiksmingumas*

Šių dviejų rūšių bendruomenių viešasis gyvenimas labai skiriasi. Kai du piliečiai susitinka gatvėje pilietiškame *regione, abu* jie greičiausiai tą dieną namuose peržiūrėjo laikraštį; kai susitinka du žmonės mažiau pilietiškame regione, turbūt *nė vienas iš jų* laikraščio neskaitė. Daugiau nė pusė pilietiškiausių regionų gyventojų *niekada* gyvenime nepasinaudojo preferenciniu balsu, o daugiau kaip pusė rinkėjų iš mažiausiai pilietiškų regionų prisipažįsta *visuomet* jį naudojantys.[43] Narystė sporto klubuose, kultūros ir laisvalaikio grupėse, bendruomenės ir socialinės veiklos organizacijose, švietimo ir jaunimo grupėse ir t. t. maždaug dvigubai labiau paplitusi pilietiškiausiuose regionuose nei mažiausiai pilietiškuose.[44]

Netgi paviršutiniškas 4.1 ir 4.4 paveikslų duomenų palyginimas rodo glaudų ryšį tarp regionų vyriausybių veiksmingumo ir laipsnio, kuriuo to regiono socialinis bei politinis gyvenimas priartėja prie pilietinės bendruomenės idealo. Šio ryšio stiprumas labai aiškiai pateiktas 4.5 paveiksle. Pi-

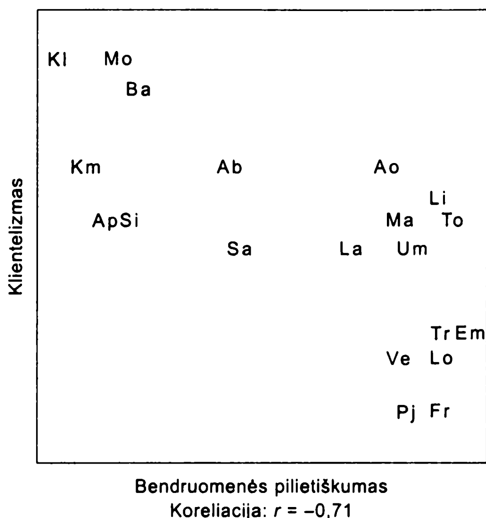
lietiškumas ne tik atskiria labai veiksmingus regionus viršutiniame dešiniajame kvadrante nuo atsiliekančiųjų žemesniame kairiajame kvadrante, bet netgi subtilesni veiksmingumo skirtumai kiekvieno kvadranto *viduje* yra glaudžiai susiję su mūsų bendruomenės gyvenimo rodikliu.[45] Šiuo atžvilgiu pilietinės bendruomenės faktoriaus nuspėjamoji galia yra didesnė nei ekonominio išsivystymo galia, pateikta 4.2 paveiksle. Kuo pilietiškesnis regionas, tuo veiksmingesnė jo vyriausybė.

Šis santykis toks stiprus, kad atsižvelgiant į regiono pilietiškumą, anksčiau stebėtas ryšys tarp ekonominio išsivystymo ir institucijų veiksmingumo visiškai išnyksta.[46] Kitaip tariant, ekonomiškai stipresnių regionų vyriausybės geriau veikia paprasčiausiai todėl, kad taip nutiko, jog jie buvo pilietiškesni. Žinoma, ryšys tarp bendruomenės pilietiškumo ir ekonominio išsivystymo yra pats savaime įdomus ir svarbus, ir mes jam skirsime daug dėmesio penktame ir šeštame skyriuose. Kol kas pakanka pripažinti, kad regionų vyriausybių veiksmingumas yra kažkokiu būdu labai glaudžiai susijęs su pilietiniu socialinio ir politinio gyvenimo pobūdžiu kiekviename regione. Regionuose, kuriuose daug pilietinių asociacijų, daug laikraščių skaitytojų, daug į problemas besiorientuojančių rinkėjų, mažai patrono-kliento tinklų, sudaromos geresnės sąlygos efektyvesniam valdymui. Kuo šios bendruomenės ypatingos?

Socialinis-politinis gyvenimas pilietinėje bendruomenėje

Gyvenimas pilietinėje bendruomenėje daugeliu atžvilgiu yra ypatingas. Savo supratimą apie socialinę ir politinę pilietiškumo reikšmę galime pagilinti remdamiesi regionų politikų, bendruomenės lyderių ir visuomenės apklausomis.

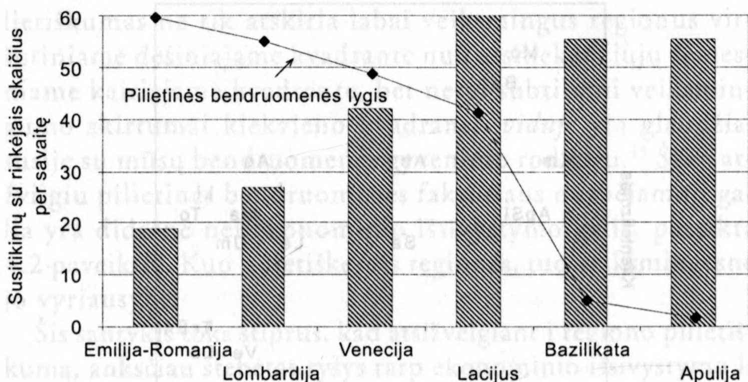
Iš pradžių aptarkime kai kuriuos nepriklausomus įrodymus, paremiančius mūsų tvirtinimą, kad politinis įsitraukimas mažiau pilietiškuose regionuose yra skatinamas ir



4.6 pav. *„Klientelizmas" ir pilietinė bendruomenė*

varžomas personalizuotų patrono-kliento tinklų, o ne programinių įsitikinimų. 1982 metais iš visos šalies atrinktų bendruomenių lyderių buvo klausiama, ar jie apibūdintų savo regiono politinį gyvenimą kaip santykinai „programinį", ar kaip santykinai „klientelistinį". Respondentų dalis, apibūdinusių savo regiono politiką kaip klientelistinę, svyravo nuo 14 proc. Friulyje-Venecijoje-Džūlijoje iki 85 proc. Molizėje. 4.6 paveikslo duomenimis, šie savo regiono politikos apibūdinimai gana glaudžiai koreliuoja su mūsų pilietinės bendruomenės indeksu (ypač turint omenyje labai mažas imtis ir su tuo susijusias imties paklaidas). Regionai, kuriuose piliečiai naudoja preferencinius balsus, bet nebalsuoja referendumuose, nesijungia į pilietines asociacijas, neskaito laikraščių, yra tie patys, kurių lyderiai apibūdina savo regiono politiką kaip klientelistinę, o ne programinę.

Ir politikų, ir piliečių apklausų duomenys padeda aptikti personalizuotos patronato politikos paplitimą. Mažiau pilietiškų



4.7 pav. *„Partikuliaristiniai susitarimai" ir pilietinė bendruomenė*

regionų piliečiai teigia gerokai dažniau turį asmeninių kontaktų su savo atstovais nei pilietiškoje šiaurėje.[47] Be to, šie ryšiai liečia daugiausia asmeninius reikalus ir nesusiję su platesnėmis viešosiomis problemomis. 1988 metų mūsų apklausoje 20 proc. rinkėjų iš mažiausiai pilietiškų regionų pripažino, kad jie kartais „iš politikų siekia asmeninės pagalbos dėl licencijų, darbo ir t. t.", o pilietiškiausiuose regionuose tokių buvo tik 5 proc. Šie „partikuliaristiniai susitarimai" *nėra* nuspėjami pagal demografines charakteristikas, paprastai siejamas su politiniu dalyvavimu, tokias kaip išsilavinimas, socialinė klasė, pajamos, domėjimasis politika, partiškumas ar amžius, bet yra daug labiau paplitę tarp *visų* socialinių kategorijų mažiau pilietiškuose regionuose. Dalyvavimo forma, atrodo, mažiau priklauso nuo to, kas tu esi, nei nuo to, *kur* tu esi.[48]

Duomenys iš mūsų regionų tarybų narių apklausų visiškai atitinka šį vaizdą. Mes klausėme kiekvieną tarybos narį, kiek piliečių kreipėsi į jį praėjusią savaitę ir dėl ko. Visų keturių interviu srautų rezultatai iš esmės buvo vienodi. Emilijos-Romanijos, pilietiškiausio iš visų regionų, tarybos nariai atsakė vidutiniškai per savaitę matantys mažiau nei dvidešimt rinkėjų, o mažiausiai pilietiškuose regionuose tarybos nariui tenka

nuo penkiasdešimt penkių iki šešiasdešimt susitikimų per savaitę (4.7 pav. pateikti visų šešių regionų rezultatai).

Mažiausiai pilietiškuose regionuose šie susitikimai dažniausiai susiję su darbu ar protekcijomis, o emiliečiai dažniau bendrauja dėl politikos ar įstatymų. Vidutinis tarybos narys Apulijoje ar Bazilikatoje apytiksliai gauna nuo aštuonių iki dešimties prašymų kiekvieną dieną dėl darbo ir kitokių malonių, o Emilijoje-Romanijoje tokių prašymų pasitaiko maždaug vienas per dieną. Kita vertus, Emilijos tarybos narys taip pat gauna maždaug vieną piliečio kreipimąsi per dieną dėl kokios nors viešosios problemos, o tokie klausimai Apulijoje ar Bazilikatoje praktiškai niekada nekeliami. Trumpai tariant, pilietiškuose regionuose gyventojai kreipiasi į savo atstovus daug rečiau, o ir kreipdamiesi jie dažniausiai kalba apie politiką, o ne apie protekcijas.

Mūsų tyrimas, nagrinėjantis pilietiškų ir mažiau pilietiškų bendruomenių išskirtines savybes, iki šiol rėmėsi paprastų piliečių elgesiu, tačiau politinio elito bruožai šiuose regionuose taip pat labai skiriasi. Mažiau pilietiškuose regionuose, kaip matėme, politika pasižymi vertikaliais valdžios ir priklausomybės santykiais, įsitvirtinusiais patrono-kliento tinkluose. Šiuose regionuose politika, žiūrint iš esmės, yra labiau elitistinė. Valdžios santykiai politinėje sferoje gana tiksliai atspindi valdžios santykius platesniame socialiniame darinyje.[49]

Taigi nestebina atradimas, kad politiniai lyderiai mažiau pilietiškuose regionuose kilę iš siauresnio socialinės hierarchijos sluoksnio. Eilinių piliečių išsilavinimo lygis mažiau pilietiškuose Pietuose yra šiek tiek žemesnis nei Šiaurėje; 1971 metais tik 2,6 proc. pietiečių buvo baigę universitetą, o šiauriečių – 2,9 proc. Tačiau regionų politinio elito išsilavinimo lygis Pietuose gerokai *aukštesnis*. Išskyrus 13 proc., kitų Apulijos ir Bazilikatos tarybos narių išsilavinimas – universitetinis, palyginti su 33–40 proc. šiauriniuose pilietiškesniuose regionuose. Kitaip tariant, mažiau pilietiškuose regionuose beveik visas politinis elitas kilęs iš labiausiai privilegijuotos gyventojų dalies, o pilietiškesniuose regionuose nemažai politinių lyderių yra iš žemesniųjų sluoksnių.[50]

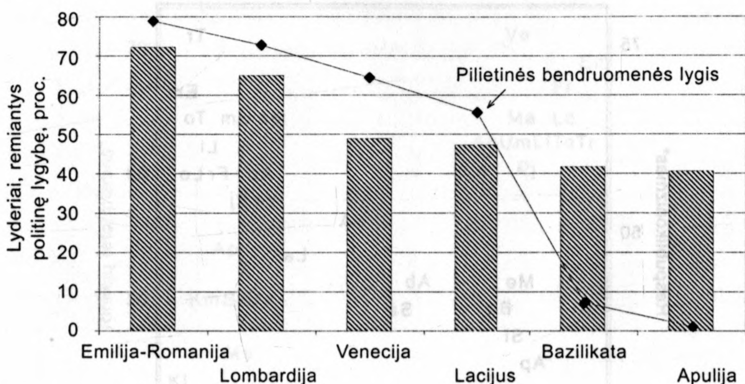
Pilietiškuose regionuose politiniai lyderiai entuziastingiau remia politinę lygybę nei jų kolegos iš mažiau pilietiškų regionų. Nuo pirmų mūsų susitikimų 1970 metais naujai išrinkti tarybų nariai pilietiškesniuose regionuose, tokiuose kaip Emilija-Romanija ir Lombardija, visą laiką pritarė masių dalyvavimo regiono reikaluose idėjai, o mažiau pilietiškų regionų lyderiai buvo skeptiškesni.[51]

Pirmaisiais metais pilietiškesnių regionų politiniai lyderiai gyrė regionų reformas kaip progą išplėsti „apačių" demokratiją Italijoje, o mažiau pilietiškų regionų lyderiai buvo suglumінti šios populistinės „valdžią – liaudžiai" retorikos. Aštuntąjį dešimtmetį subrendus naujosioms institucijoms ir išblėsus pradinei euforijai, regionų lyderiai visoje Italijoje, kadaise reiškę tiesioginės demokratijos siekius, tapo atsargesni. Pastangos skatinti žmones dalyvauti regiono valdymo procese išseko, ir dėmesys visur nukrypo į administracijos sugebėjimą ir efektyvumą. Vis dėlto aiškūs simpatijų politinei lygybei skirtumai tarp įvairių regionų lyderių neišnyko.

Duomenys apie šiuos pažiūrų skirtumus buvo gauti iš keturių „sutinku-nesutinku" tipo klausimų, kuriuos pateikėme regionų tarybų nariams visose keturiose mūsų apklausose, atliktose 1970–1988 metais ir kurių rezultatus sujungėme į vieną paramos politinei lygybei indeksą. Tarybų nariai, gavę aukštus šio indekso balus, yra akivaizdūs egalitarai. Gavusieji žemus paramos politinei lygybei indekso balus, priešingai, išreiškia skeptišką požiūrį į paprastų piliečių išmintį ir kartais net turi abejonių dėl visuotinės rinkimų teisės. Jie pabrėžia, kad pageidautinas tvirtas, ypač tradicinio elito atstovų vadovavimas.

4.8 paveiksle pateikti didžiuliai elito paramos politinei lygybei skirtumai šešiuose regionuose, kurie beveik tobulai atspindi regiono bendruomenės pilietiškumą. Ten, kur klesti asociacijos, kur piliečiai dalyvauja bendruomenės reikaluose ir balsuoja dėl viešųjų problemų, o ne už globėjus, ten taip pat lyderiai tiki demokratija, o ne socialine-politine hierarchija.

Šie regionų valdžios modelių skirtumai turi stiprų ir ilgalaikį poveikį žmonių požiūriui į pačią Italijos valdymo struktū-



Paramos politinei lygybei indeksas

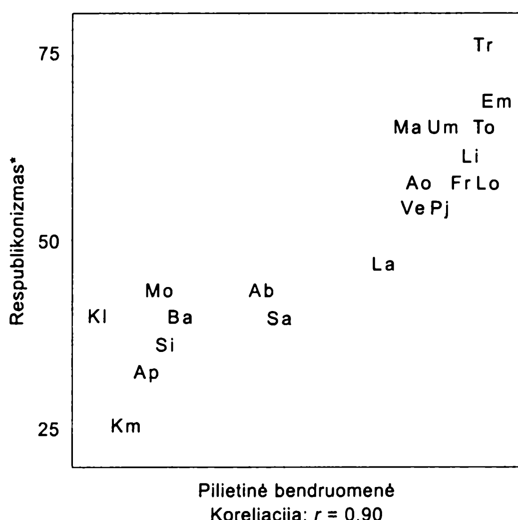
1. Žmonėms turi būti leidžiama balsuoti, net jei jie nesugeba to padaryti protingai.
2. *Nedaug žmonių tikrai žino, kas jiems naudinga ilgesnėje laiko perspektyvoje.
3. *Kai kurie žmonės yra labiau pasirengę valdyti šią šalį dėl savo tradicijų ir kilmės.
4. *Visada bus reikalingi keli stiprūs, pajėgūs asmenys, gebantys imtis atsakomybės.

*Šių punktų atsakymų reikšmės koduojamos atvirkštine tvarka.

4.8 pav. *Lyderių parama politinei lygybei ir pilietinė bendruomenė*

rą. Du ryškiai šį faktą iliustruojantys pavyzdžiai, kuriuos skiria beveik pusė šimtmečio, yra 1946 metų balsavimas dėl Italijos monarchijos likimo ir 1991 m. referendumas dėl rinkimų sistemos reformos – viso paketo toli siekiančių pasiūlymų, skirtų sukliudyti „balsų pirkimui" ir kitoms patrono-kliento politikos formoms. Kaip matyti iš 4.9 ir 4.10 paveikslų, kuo pilietiškesnis regiono socialinis-politinis gyvenimas aštuntajame dešimtmetyje, tuo labiau jo gyventojai buvo linkę balsuoti už respubliką, o ne už monarchiją prieš trisdešimt metų ir tuo labiau rėmė egalitarinę rinkimų sistemos reformą daugiau nei po dešimties metų. Pilietiškesniuose regionuose piliečiams, kaip ir jų lyderiams, būdinga visur persismelkianti antipatija hierarchiniam valdžios modeliui.

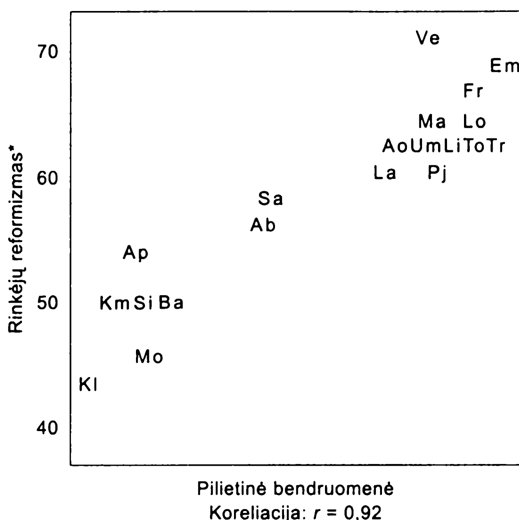
Trumpai tariant, pilietiškumas susijęs ir su lygybe, ir su pilietiniu angažuotumu. Neįmanoma atrinkti sudėtingų priežas-



4.9 pav. *Pilietinė bendruomenė ir respublikonizmas, 1946 m.*

tinių ryšių, slypinčių už šių elito ir masių sąsajų struktūrų. Nėra prasmės klausti, kas atsirado anksčiau: ar egalitarinių nuostatų lyderiai, ar į bendruomenės reikalus linkę įsitraukti piliečiai. Negalime pasakyti, kiek lyderiai tiesiog reaguoja į savo rinkėjų kompetenciją ir pilietinį entuziazmą (ar jo trūkumą) ir kiek gyventojų pilietinis įsitraukimas yra paveiktas elito pasirengimo (ar nenoro) toleruoti lygybę ir skatinti dalyvavimą. Elito ir masių nuostatos iš tiesų yra dvi vienos monetos pusės, susijusios abipusiškai stiprinančia pusiausvyra.

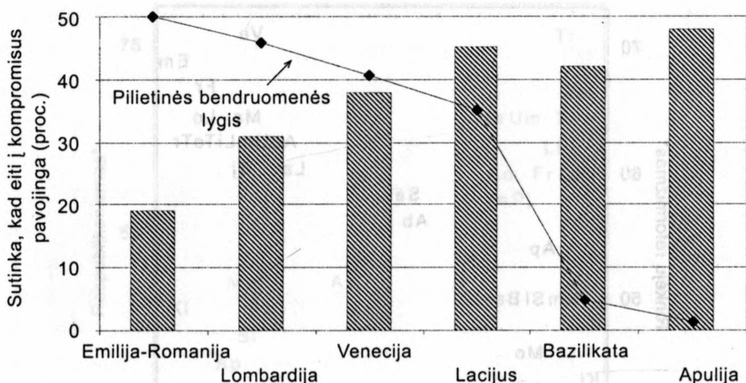
Penktame skyriuje pateiksime įrodymų, kad šie išskirtiniai elito ir masių ryšiai susiformavo per ilgą laiką. Taigi būtų keista, jei elito ir masių požiūriai nesutaptų. Tokia situacija, kai elitas yra autoritarinis, o masės – ryžtingai ginančios savo teises, negali būti stabili, o pagarbiai nusiteikusių lyderių ir nuolankių pasekėjų variantas taip pat vargu ar ilgiau išsilaikytų. Tvirtesnės elito ir masių ryšių sąraizgos, kurias iš tikrųjų aptikome, sustiprina mūsų



4.10 pav. *Pilietinė bendruomenė ir rinkimų reformizmas, 1991 m.*

supratimą apie politikos dinamiką pilietiškuose ir mažiau pilietiškuose regionuose. Regiono valdymo veiksmingumas glaudžiai susijęs su tuo, kiek horizontali arba kiek hierarchiška yra valdžios ir socialinių sąveikų organizacija regiono gyvenime. Lygybė yra esminė pilietiškos bendruomenės savybė.[52]

Pilietiškų regionų politiniai lyderiai taip pat labiau linkę į kompromisus nei jų kolegos iš mažiau pilietiškų regionų. Trumpai tariant, nėra jokių įrodymų, kad pilietiškuose regionuose politika mažiau linkusi į konfliktus ir ginčus, tačiau šių regionų lyderiai yra labiau nusiteikę spręsti tarpusavio konfliktus. Pilietiški regionai pasižymi ne partiškumo nebuvimu, bet partiškumo atvirumu. Šis svarbus pilietiškesnių ir mažiau pilietiškų regionų kontrastas pateiktas 4.11 paveiksle, kuriame pristatomi keturių mūsų apklausų (atliktų per du dešimtmečius) tarybų narių požiūriai į tokį teiginį: „Eiti į kompromisą su savo politiniais oponentais pavojinga, nes tai paprastai veda



4.11 pav. *Lyderių kompromisų baimė ir pilietinė bendruomenė*

prie bendražygių išdavystės." Pilietiškiausiuose regionuose tik 19 proc. politinių lyderių sutiko su šiuo teiginiu, t. y. beveik dvigubai mažiau nei mažiausiai pilietiškuose regionuose. Pilietiškiausių regionų politikai neneigia konfliktuojančių interesų realybės, bet jie nebijo produktyvių kompromisų.[53] Tai taip pat yra pilietinės bendruomenės audinio dalis, kuri padeda paaiškinti, kodėl vyriausybė ten dirba geriau.

Vienas iš operacionalizuotos pilietinės bendruomenės bruožų yra vietinių kultūrinių ir laisvalaikio asociacijų gausa. Tačiau šiam apibrėžimui nepriklauso trys daugeliui italų svarbios organizacijos – profsąjungos, Bažnyčia ir politinės partijos. Pilietiškumo kontekstas, pasirodo, daro išskirtinį poveikį narystei šiose trijose skirtingose organizacijose.

Profsąjungos

Daugelyje šalių (ypač tose, kur galioja nuostata, kad į įmones priimami tik profsąjungų nariai) narystė profsąjungoje iš esmės yra priverstinė ir todėl nėra reikšminga pilietiškumo atžvilgiu. Tačiau Italijoje narystė profsąjungose yra savanoriška

ir reiškia daugiau, nei turėti tam tikrą darbą.[54] Italijos darbininkų judėjimo ideologinė fragmentacija suteikia platų politinės priklausomybės pasirinkimą: komunistų, katalikų, neofašistų, socialistų ir kt. Tarnautojų ir žemės ūkio profsąjungos Italijoje yra svarbesnės nei kitose šalyse, ir tai dar labiau išplečia narystės galimybes. Salvatore Coi daro išvadą, kad „politinė motyvacija ir ideologinė tradicija" turi didesnę įtaką narystei profsąjungose Italijoje nei ekonominė struktūra.[55] Todėl narystė profsąjungose Italijoje turi didesnę reikšmę pilietiškumui, nei galėtų turėti kitur.

Profsąjungų narių gerokai daugiau pilietiškesniuose regionuose. Iš tikrųjų šių narių yra maždaug du kartus daugiau pilietiškiausiuose regionuose *kontroliuojant* respondentų profesiją: *tarp* darbininkų, *tarp* ūkininkų, *tarp* specialistų, *tarp* verslininkų ir t. t. profsąjungos narių yra nuosekliai daugiau pilietiškesniuose regionuose. Ši narystė, priešingai, nėra susijusi su išsilavinimu, amžiumi ir urbanizacija, o skirtumai pagal socialinę klasę yra mažesni, nei būtų galima tikėtis. Pilietiškesniuose regionuose profsąjungų narių tarp specialistų ir vadovų yra beveik tiek pat, kiek tarp nekvalifikuotų darbininkų mažiau pilietiškuose regionuose.[56] Aiškinant profsąjungų narystę Italijoje, pilietinis kontekstas yra beveik tiek pat svarbus kaip socialinis-ekonominis statusas. Pilietiškesniuose regionuose solidarumas darbo vietoje yra platesnio socialinio solidarumo sindromo dalis.[57]

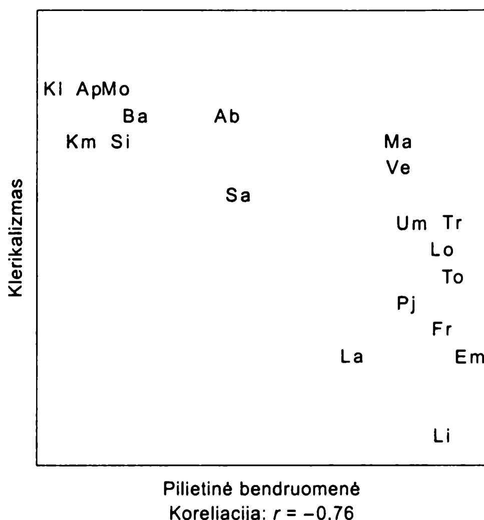
Bažnyčia ir religingumas

Religinė organizacija bent jau katalikiškoje Italijoje yra pilietinės bendruomenės alternatyva, o ne jos dalis. Per visą Italijos istoriją Popiežiaus valdžia Romoje turėjo didelę įtaką Italijos Bažnyčiai ir jos santykiams su pilietiniu gyvenimu. Daugiau nei trisdešimt metų po suvienijimo popiežius *non expedit* draudė visiems katalikams dalyvauti šalies politiniame gyvenime, nors po Antrojo pasaulinio karo Bažnyčia tapo Krikščionių demok-

ratų partijos vyresniuoju partneriu. Nepaisant Antrojo Vatikano susirinkimo reformų ir daugelio skirtingų ideologinių krypčių tarp tikinčiųjų klestėjimo, Italijos Bažnyčia išlaiko daug kontrreformacijos paveldo, įskaitant bažnytinės hierarchijos ir tokių tradicinių vertybių, kaip paklusnumas bei susitaikymas su savo padėtimi gyvenime, sureikšminimą.[58] Italijos Bažnyčiai būdingesni vertikalūs valdžios saitai nei horizontalūs bičiulystės ryšiai.

Regionų lygmeniu visi religingumo ir klerikalizmo požymiai – dalyvavimas mišiose, bažnytinė (priešingai civilinei) santuoka, priešinimasis skyryboms, religingumo pripažinimas apklausose – negatyviai koreliuoja su pilietiniu angažuotumu (ši tendencija pateikta 4.12 pav.) Individualiu lygmeniu religiniai jausmai ir pilietinis angažuotumas taip pat, pasirodo, tarpusavyje nesuderinami. 52 proc. italų, kurie dalyvauja mišiose dažniau nei kartą per savaitę, teigia retai skaitą laikraščius ir 51 proc. prisipažįsta niekada nediskutuoją apie politiką, o tarp atvirai nereligingų jų antrininkų atitinkami skaičiai yra 13 ir 17 proc.[59] Lankantys bažnyčią labiau patenkinti gyvenimu ir egzistuojančiu politiniu režimu nei kiti italai. Jie, atrodo, labiau domisi Dievo pasauliu nei žmonių.

Pirmaisiais dešimtmečiais po Antrojo pasaulinio karo daug italų įsitraukė į Katalikų akciją – pasaulietinių katalikų asociacijų federaciją, skatinamą Bažnyčios, siekusios prisitaikyti prie naujos demokratiškos Italijos. Katalikų akcija, didžiausia to meto masinė organizacija Italijoje, pakilimo metais į savo kultūrinės, laisvalaikio ir švietimo veiklos tinklą buvo įtraukusi beveik dešimtadalį Italijos vyrų, moterų ir vaikų. Regioninis pasiskirstymas pagal narystę šioje organizacijoje yra beveik *atvirkštinis* pasiskirstymui pagal klerikalizmą, pateiktam 4.12 paveiksle. Katalikų akcija buvo du ar tris kartus stipresnė šiauriniuose, pilietiškesniuose, į sąjungas linkusiuose regionuose Šiaurėje, nei mažiau pilietiškose *Mezzogiorno* srityse. Šia geografine prasme Katalikų akcija atspindėjo „pilietišką" Italijos katalikybės veidą. Tačiau septintajame dešimtmetyje kartu su greita Italijos visuomenės



Pastaba: klerikalizmas yra sudėtinis faktorinis indeksas, besiremiantis šiais aštuoniais indikatoriais:

Indekso komponentas	*Krūvis*
Bažnytinių santuokų skaičius, 1976	0,952
Skyrybų skaičius, 1986	−0,915
Bažnytinių santuokų skaičius, 1986	0,862
Referendumas prieš skyrybas, 1974	0,842
Skyrybų skaičius, 1973	−0,796
Apklausa: „Ar jūs tikintis žmogus?“	0,792
Apklausa: „Ar dažnai einate į bažnyčią?“	0,783
Apklausa: „Ar religija jums svarbi?“	0,767

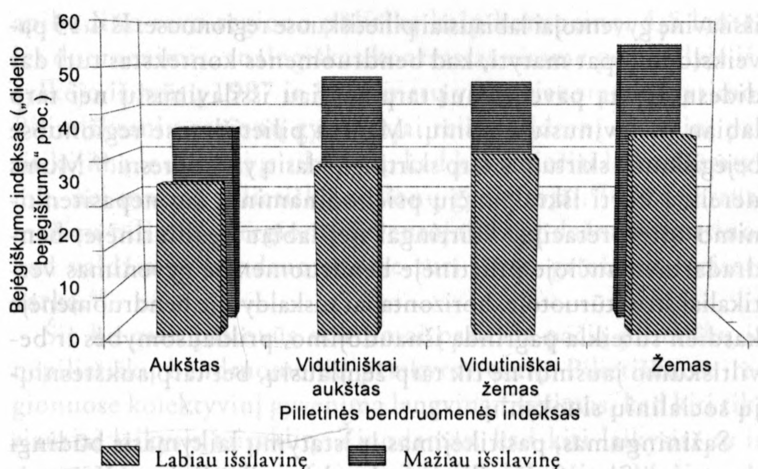
4.12 pav. *Klerikalizmas ir pilietinė bendruomenė*

sekuliarizacija ir sąmyšiu, kilusiu pačioje Bažnyčioje po Antrojo Vatikano susirinkimo, Katalikų akcija katastrofiškai žlugo, vos per penkerius metus praradusi du trečdalius savo narių ir mūsų tyrimo metu jos pėdsakų praktiškai nebebuvo likę.[60] Šiandieninėje Italijoje, kaip ir Machiavelli'o pilietinių humanistų Italijoje, pilietinė bendruomenė yra pasaulietinė bendruomenė.

Partijos

Italijos politinės partijos sumaniai prisitaikė prie kontrastingo konteksto – ir pilietiško, ir nepilietiško, kuriame jos veikia. Todėl mažiau pilietiškų regionų gyventojai yra tiek pat įsitraukę į partinę politiką ir tiek pat domisi politika kaip ir pilietiškesnių regionų gyventojai.[61] Partijų narių nemažai yra ir mažiau pilietiškuose, ir pilietiškiausiuose regionuose. Mažiau pilietiškų regionų rinkėjai tiek pat linkę prijausti kokiai nors partijai, kaip ir pilietiškesniuose. Jie kalbasi apie politiką taip pat dažnai kaip ir pilietiškesnių regionų piliečiai ir, kaip matėme, jie iš tikrųjų daug dažniau asmeniškai susitinka su politiniais lyderiais. Mažiau pilietiškų regionų piliečiai yra ne mažiau partiniai ar „politiniai".[62]

Vis dėlto narystė partijoje ir politinis įsitraukimas mažiau pilietiškuose regionuose turi savitą prasmę. Kaip tik visų pirma pietuose „PNF", išspausdinta ant partinių bilietų fašizmo laikais, sakoma, reiškė ne *Partito Nazionale Fascista* (Nacionalinė fašistų partija), bet *per necessità familiare* („būtina vardan šeimos"). Mažiau pilietiškuose regionuose vis dar svarbu laimėti galingojo palankumą. „Ryšiai" čia yra būtini, kad išgyventum, o geriausiai veikiantys yra vertikalūs priklausomybės ir dominavimo, o ne horizontalūs bendradarbiavimo ir solidarumo ryšiai. Kaip Sidney Tarrow aprašo nuskurdusį nepilietišką Mezzogiorno: „Pietų Italijoje politiniai gebėjimai yra *labai išlavinti.* (...) Individas vienu metu yra ir labai politizuotas, ir nusistatęs prieš horizontalias antrines asociacijas. Šia prasme visi jo socialiniai santykiai yra „politiški".[63] Politinės partijos net mažiau pilietiškuose regionuose yra reikšmingos organizaciniu požiūriu, nepaisant antrinių asociacijų stokos, nes šiame kontekste visos partijos linkusios tapti patrono-kliento politikos tarpininku. Kaip pastebėta anksčiau, pilietiškesnius ir mažiau pilietiškus regionus skiria ne politinio dalyvavimo laipsnis, bet jo pobūdis.



Bejėgiškumo indeksas

(„Didelis bejėgiškumas" = sutinkama su visais išvardytais teiginiais)

1. Dauguma žmonių valdžioje stengiasi jus išnaudoti.
2. Jūs jaučiatės palikti nuošalyje nuo visko, kas vyksta aplink.
3. Jūsų nuomonė nedaug tereiškia.
4. Žmonėms, valdantiems šalį, nerūpi tai, kas jums atsitinka.

4.13 pav. *Piliečių bejėgiškumo jausmas, išsilavinimas ir pilietinė bendruomenė*

Pilietinės nuostatos

Nepaisant politikavimo, mažiau pilietiškų regionų gyventojai jaučiasi išnaudojami, atstumti, bejėgiai. 4.13 pav. rodo, kad (palyginti su bendruoju gana dideliu visų italų susvetimėjimu) ir žemas išsilavinimo lygis, ir nepilietiška aplinka paryškina išnaudojimo ir bejėgiškumo jausmą. Kiekvienoje bendruomenėje labiau išsilavinę piliečiai jaučiasi paveikesni, nes išsilavinimas reiškia socialinį statusą, asmeninius įgūdžius ir ryšius. Vis dėlto netgi šie privalumai negali visiškai kompensuoti cinizmo ir susvetimėjimo, paplitusio mažiau pilietiškuose Italijos regionuose. Išsilavinę gyventojai mažiausiai pilietiškuose regionuose jaučiasi beveik tokie pat bejėgiai kaip mažiau

išsilavinę gyventojai labiausiai pilietiškuose regionuose. Iš 4.13 paveikslo taip pat matyti, kad bendruomenės kontekstas turi dar didesnę įtaką paveikumui tarp mažiau išsilavinusių nei tarp labiau išsilavinusių žmonių. Mažiau pilietiškuose regionuose bejėgiškumo skirtumai tarp skirtingų klasių yra stipresni.[64] Mums nereikia kurti iškraipančių psichodinaminių šio nepasitenkinimo interpretacijų. Skirtingai nei labiau egalitarinėje, bendradarbiaujančioje pilietinėje bendruomenėje gyvenimas vertikaliai struktūruotoje, horizontaliai suskaldytoje bendruomenėje kasdien suteikia pagrindą išnaudojimo, priklausomybės ir beviltiškumo jausmui ne tik tarp žemiausių, bet tarp aukštesniųjų socialinių sluoksnių.

Sąžiningumas, pasitikėjimas ir įstatymų laikymasis būdingi daugumai filosofinių pilietinės dorybės apibūdinimų. Kaip teigiama, pilietiškesnėje bendruomenėje piliečiai sąžiningai elgiasi vienas su kitu ir kartu tikisi sąžiningo elgesio iš kitų. Jie tikisi iš valdžios, kad ši laikysis aukštų standartų, ir noriai paklūsta taisyklėms, kurias patys prisiėmė. Tokioje bendruomenėje, rašo Benjamin Barber, „piliečiai nelieka ir negali likti nuošalyje, nes jie supranta, kad jų laisvė yra jų dalyvavimo priimant ir įgyvendinant bendrus sprendimus rezultatas."[65] Mažiau pilietiškoje bendruomenėje, priešingai, gyvenimas yra rizikingesnis, piliečiai yra atsargesni, o įstatymai, sukurti aukštesniųjų, kuriami tam, kad būtų laužomi.

Šis pilietinės bendruomenės apibūdinimas galbūt skamba kilniai, bet kartu nerealiai ir netgi sentimentaliai, lyg iš kokio seniai pamiršto aukštosios mokyklos pilietinio ugdymo vadovėlio. Stebėtina, bet įrodymai iš Italijos regionų, kaip matyti, atitinka šią viziją. Mažiausiai pilietiškuose regionuose labiausiai klesti senas politinės korupcijos maras. Šie regionai yra mafijos ir jos regioninių variantų gimtinė.[66] Nors „objektyviai" išmatuoti politinį sąžiningumą ne taip paprasta, iš visos šalies atrinktų bendruomenių lyderių prašėme įvertinti, ar politika atitinkamuose regionuose yra labiau korupcinė, ar labiau sąžininga nei vidutiniškai. Mažiau pilietiškų regionų lyderiai daug dažniau nei jų kolegos iš pilietiškesnių regionų

apibūdino savo regiono politiką kaip korupcinę. 4.5 lentelės duomenimis, analogiškas kontrastas visame pusiasalyje išryškėjo iš mūsų 1987 ir 1988 metų visos visuomenės tyrimo. Pilietiškesnių regionų gyventojai reiškė didesnį socialinį pasitikėjimą ir didesnį įsitikinimą, kad kiti piliečiai laikosi įstatymų, nei mažiau pilietiškų regionų gyventojai.[67] Kita vertus, mažiau pilietiškų regionų gyventojai daug dažniau tvirtino, kad valdžia jų bendruomenėse turi įvesti griežtesnę teisėtvarką.[68]

Šie be galo pastovūs skirtumai pasiekia pačią pilietiškų ir nepilietiškų bendruomenių perskyros esmę. Pilietiškuose regionuose kolektyvinį gyvenimą lengvina tikėjimas, kad kiti tikriausiai laikysis taisyklių. Žinodamas, kad kiti laikysis, *tu* ir pats greičiau taip elgsiesi, ir išpildysi *jų* lūkesčius. Mažiau pilietiškuose regionuose praktiškai kiekvienas mano, kad kiti sulaužys taisykles. Atrodo kvaila laikytis eismo taisyklių, mokesčių įstatymų ar socialinės apsaugos normų, jei tu manai, kad visi kiti apgaudinėja. (Tokį naivų elgesį itališkai apibūdina terminas *fesso*, kuris taip pat reiškia „apgautas žmonos“.) Taigi tu irgi apgaudinėji, ir galų gale skausmingi ir ciniški visų lūkesčiai pasitvirtina.

Kadangi mažiau pilietiškų regionų gyventojams trūksta pilietiškesniems regionams būdingos patikimos savidisciplinos, jiems tenka remtis tuo, ką italai vadina „tvarkos palaikymo pajėgomis“, t. y. policija. Dėl priežasčių, kurias mes detaliau nagrinėsime šeštame skyriuje, mažiau pilietiškų regionų piliečiai neturi kito būdo spręsti esminei Hobbes’o viešosios tvarkos dilemai, nes jiems trūksta horizontalių kolektyvinio savitarpiškumo saitų, efektyviau veikiančių pilietiškuose regionuose. Kai nėra solidarumo ir savidisciplinos, hierarchija ir jėga lieka vienintelė alternatyva anarchijai.

Pastarųjų metų komunitarų ir liberalų filosofiniuose debatuose bendruomenė ir laisvė dažnai laikomos viena kitai prieštaraujančiomis. Be abejo, tai kartais yra tiesa, kaip tai buvo Saleme, Masačiūsetse. Tačiau Italijos atvejis rodo, kad dėl to, jog pilietiškesnių regionų gyventojai gauna bendruo-

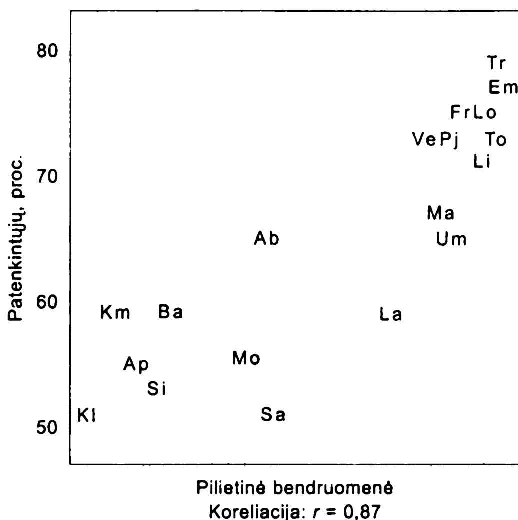
4.5 lentelė. *Sąžiningumas, pasitikėjimas, įstatymų laikymasis ir pilietinė bendruomenė*

	Pilietinės bendruomenės indeksas			
	aukštas	vidutiniškai aukštas	vidutiniškai žemas	žemas
Kaip šiame regione geriau apibūdinti politiką: kaip „sąžiningą", ar kaip „korumpuotą"? Lyderių, atsakiusių „sąžiningą", procentai	89	76	67	44
Anot kai kurių respondentų, paprastai žmonėmis galima pasitikėti. Kiti sako, kad bendraujant su žmonėmis reikia būti atsargiam. Koks jūsų požiūris? Procentas žmonių, atsakiusių „pasitikėti".	33	32	28	17
Šiame mieste žmonės griežtai laikosi įstatymų, netgi eismo taisyklių. Procentai žmonių, sutikusių su šiuo teiginiu	60	47	39	25
Parama griežtesnei teisėtvarkai Procentai žmonių, sutikusių su visais keturiais teiginiais*	37	46	49	60

*Sudėtinis paramos griežtesnei teisėtvarkai indeksas:
1. Policija turėtų turėti didesnes galias ginti įstatymus.
2. Vyriausybės veikla nepakankama, kad užtikrintų viešąją tvarką.
3. Šiais laikais nepakanka pagarbos valdžiai.
4. Policija Italijoje turi per daug galių. (Visiškai nesutinka)

menės teikiamų privalumų, jie geba būti liberalesni. Ironiška, bet kaip tik amoralūs individualistai mažiau pilietiškuose regionuose reikalauja griežčiau priversti laikytis įstatymų.

Vis dėlto užburtas ratas dar labiau užsidaro: mažiau pilietiškuose regionuose netgi griežta valdžia – įstatymų prižiūrėtoja – pati yra silpnesnė dėl nepilietiško socialinio konteksto. Pats bendruomenės pobūdis, verčiantis piliečius reikalauti stipresnės valdžios, mažina galimybę valdžiai būti stipriai, bent jau jeigu ji išlieka demokratinė. (Tai pagrįstai paaiškina, pavyzdžiui, nesėkmingas Italijos valstybės pastangas kovoti prieš mafiją Sicilijoje per pastarąjį pusę amžiaus.) Pilietiškesniuose regionuose, priešingai, švelni valdžia be jokių pastangų yra stipresnė, nes ji gali pasikliauti savo piliečių noru bendradarbiauti ir laikytis įstatymų.



4.14 pav. *Pasitenkinimas gyvenimu ir pilietinė bendruomenė*

Peržiūrėti duomenys aiškiai rodo, kad viešieji reikalai daug sėkmingiau tvarkomi pilietiškesniuose regionuose. Todėl nenuostabu, kad šių regionų gyventojai apskritai labiau patenkinti gyvenimu nei jų bendrapiliečiai mažiau pilietiškuose regionuose. Visoje šalyje atliktų tyrimų (1975–1989 m.) metu apie 25 tūkst. žmonių buvo klausiama: „Ar jūs labai patenkintas, patenkintas, nepatenkintas, labai nepatenkintas savo gyvenimu?" 4.14 paveikslo duomenys rodo, kad pilietiškesnių regionų žmonės daug labiau patenkinti gyvenimu. Laimė yra gyventi pilietinėje bendruomenėje.

Pasitenkinimą gyvenimu individualiu lygmeniu geriausiai galima prognozuoti pagal šeimos pajamas ir religingumą, tačiau koreliacija su bendruomenės pilietiškumu yra iš esmės tokia pat stipri kaip ir su šiais asmeniniais atributais.[69] Bendruomenės pilietiškumas taip glaudžiai susijęs ir su institucijų veiksmingumu, ir su regiono turtingumu, kad statistiškai sunku juos išskirti, tačiau iš visų trijų pilietiškumas vis dėlto geriausiai

leidžia nuspėti pasitenkinimą gyvenimu. Bet kuriuo atveju, kaip detaliau aptarsime kituose skyriuose, šios trys bendruomenės gyvenimo savybės suformavo glaudžiai susipynusį sindromą. Iš 4.14 paveikslo matyti, kad šia prasme žmogaus asmeninei laimei bendruomenės pobūdis yra tokia pat svarbi sąlyga kaip ir asmeninė padėtis.

Kontrastas tarp pilietiškesnių ir mažiau pilietiškų bendruomenių, išryškėjęs susumavus duomenis, daugeliu atžvilgių pakankamai gerai atitinka politinių filosofų apmąstymus. Tačiau vienu svarbiu aspektu mūsų tyrimas prieštarauja daugeliui klasikinių vertinimų. Daugelis teoretikų pilietinę bendruomenę siejo su mažomis, glaudžiomis, ikimoderniomis visuomenėmis, gana nepanašiomis į mūsų modernųjį pasaulį – pilietinė bendruomenė kaip prarastas pasaulis.[70]

Šiuolaikinė socialinė mintis iš XIX a. vokiečių sociologo Ferdinando Tönnies'o perėmė perskyrą tarp *Gemeinchaft ir Gesellshaft*, t. y. tarp tradicinės, mažos, tiesioginių asmeninių kontaktų *bendruomenės*, pagrįstos universaliu solidarumo jausmu, ir modernios, racionalistinės, beasmenės *visuomenės*, pagrįstos savanaudiškumu. Šis požiūris lengvai veda prie minties, kad pilietinė bendruomenė yra atavizmas, pasmerktas išnykti. Jos vietoje iškyla didžiuliai modernūs aglomeratai, technologiškai išsivystę, bet nužmoginantys, skatinantys pilietinį pasyvumą ir savanaudišką individualizmą. Modernumas yra pilietiškumo priešas.

Mūsų tyrimas rodo ką kita. Mažiausiai pilietiškos Italijos dalys yra kaip tik tradiciniai pietiniai kaimai. Tradicinių bendruomenių pilietinio etoso nereikėtų idealizuoti. Šiandien didžiojoje tradicinės Italijos dalyje gyvenimas grindžiamas hierarchija ir išnaudojimu, o ne dalijimusi po lygiai. James Watson, kruopštus Kalabrijos – Italijos bato smaigalio ir mažiausiai pilietiško regiono iš visų dvidešimties – tyrinėtojas, akcentuoja pilietinio pasitikėjimo ir asociacijų trūkumą:

> Pirma savybė, sukrečianti Kalabrijos tyrinėtoją, yra nepasitikėjimas, nepasitikėjimas ne tik pašaliečiu, bet ir bendruomenės nariu netgi mažuose kaimeliuose. Pasitikėjimas nėra didelės pasiūlos prekė... Praeity-

je pilietinėje visuomenėje praktiškai nebuvo asociacijų, išskyrus vieną kitą kaimo ar miestelio socialinį klubą (*Circolo della Caccia, dei Nobili ir kt.*).[71]

Pilietiškumo skalės viršuje esanti Emilija-Romanija, priešingai, yra nutolusi nuo tradicinės „bendruomenės" klasikine prasme – mūsų liaudies atmintyje idealizuojamo intymaus kaimo. Priešingai, Emilija-Romanija yra viena iš moderniausių, turtingiausių, gyviausių, technologiškai pažangiausių visuomenių visame pasaulyje. Tačiau tai yra neįprastos koncentracijos persidengiančių socialinio solidarumo tinklų vieta, pilna piliečių su ypač gerai išplėtota visuomenine dvasia – pilietinių bendruomenių voratinklis. Emilijoje-Romanijoje gyvena ne angelai, bet jos (ir kaimyninių šiaurės vidurio Italijos regionų) teritorijoje įvairiarūšę kolektyvinę veiklą, įskaitant ir valdymą, skatina pilietinio angažuotumo normos ir tinklai. Kaip matysime penktame skyriuje, gyvybingos šių normų ir tinklų šaknys glūdi senose regiono tradicijose, bet Emiliją-Romaniją priskirti „tradicinei" visuomenei būtų nesąmonė. Pilietiškiausiems Italijos regionams – bendruomenėms, kur piliečiai jaučiasi galį dalyvauti svarstant viešuosius pasirinkimus ir kur tie pasirinkimai geriausiai paverčiami veiksminga viešąja politika, – priklauso kai kurie moderniausi pusiasalio miestai ir didmiesčiai. Modernizacija nebūtinai turi reikšti pilietinės bendruomenės išnykimą.

Šio skyriaus atradimus galime reziumuoti gana paprastai. Kai kuriuose Italijos regionuose yra daug choro draugijų, futbolo komandų, paukščių stebėtojų ir Rotary klubų. Šiuose regionuose dauguma gyventojų apie bendruomenės reikalus noriai skaito dienraščiuose. Jie užsiėmę viešosiomis problemomis, o ne personalistine ar patrono-kliento politika. Gyventojai tiki vieni kitais, kad visi elgsis sąžiningai ir paklus įstatymams. Šių regionų lyderiai yra santykinai sąžiningi. Jie tiki piliečių valdymu ir yra pasirengę eiti į kompromisus su savo politiniais priešininkais. Ir piliečiams, ir lyderiams čia priimtina lygybė. Socialinių-politinių ryšių sistema organizuota horizontaliai, o ne hierarchiškai. Šios bendruomenės vertina solidarumą, pilietinį angažuotumą, bendradarbia-

vimą ir sąžiningumą. Vyriausybė veikia.[72] Nieko nuostabaus, kad žmonės šiuose regionuose yra patenkinti!

Kitame poliuje yra „nepilietiški" regionai, vykusiai apibūdinti prancūzišku terminu *incivisme.*[73] Viešasis gyvenimas šiuose regionuose organizuotas labiau hierarchiškai nei horizontaliai. Pati „piliečio" sąvoka čia yra skurdi. Individualaus gyventojo požiūriu, viešasis gyvenimas yra kažkieno kito – *i notabili*, „bosų", „politikų" – bet ne mano reikalas. Nedaug žmonių siekia dalyvauti svarstymuose apie visuotinę gerovę, ir tokių progų pasitaiko retai. Politinį dalyvavimą skatina ne kolektyviniai tikslai, bet asmeninė priklausomybė arba privatus godumas. Socialinių ir kultūrinių asociacijų yra labai nedaug. Viešuosius tikslus atstoja asmeninis dievobaimingumas. Korupcija daugelio žmonių vertinama kaip norma, net ir pačių politikų, kurie ciniškai žiūri į demokratinius principus. „Kompromisas" turi tik neigiamą potekstę. Įstatymai (beveik visi sutinka) priimami tam, kad būtų laužomi, bet bijodami kitų antiįstatymiško elgesio žmonės reikalauja griežtesnės drausmės. Pakliuvę į šiuos persipynusius uždarus ratus, beveik visi jaučiasi bejėgiai, išnaudojami ir nelaimingi. Viską apsvarsčius nelabai stebina, kad atstovaujamoji valdžia čia yra ne tokia efektyvi kaip pilietiškesnėse bendruomenėse.

Toks atradimas iškelia du naujus svarbius klausimus: *Kaip šie pilietiniai regionai tokiais tapo?* ir *Kaip pilietinio angažuotumo normos ir tinklai pagrindžia gerą valdymą?* Šių klausimų imsimės kituose dviejuose skyriuose, bet pirmiausia aptarsime kitus potencialius regionų vyriausybių sėkmingos veiklos paaiškinimus.

Kiti sėkmingos institucijų veiklos paaiškinimai?

Dažnai manoma, kad socialinė disharmonija ir politinis konfliktas yra nepalankus veiksmingam valdymui. Konsensusas laikomas būtina stabilios demokratijos sąlyga. Šis požiūris turi garbingas ištakas. Ciceronas rašė: „Taigi valstybė yra tautos

reikalas, o tauta ne kiekvienas bet kaip susidaręs žmonių sambūris, bet daugybės žmonių susivienijimas, grindžiamas sutarimu dėl teisės normų ir naudos bendrumu."[74] (Vertė G. H. Strockis. Sabine, Th. L. Thorson. *Politinių teorijų istorija,* V., 1995.) Edmund Burke, sukrėstas socialinio konflikto šmėklos revoliucinėje Prancūzijoje, teigė, kad gerai sutvarkyta visuomenė turi būti laikoma partneryste – „partneryste visuose moksluose, partneryste visuose menuose, partneryste kiekvienoje dorybėje ir kiekvienoje tobulybėje."[75]

Šis požiūris taip pat sulaukė daug žymių šalininkų tarp dvidešimtojo amžiaus socialinių mokslų tyrinėtojų. Gabriel Almond garbino anglų-amerikiečių politinių sistemų „homogenišką" politinę kultūrą, o fragmentuotą „kontinentinio" tipo politinę sistemą apibūdino kaip „susijusią su sąstingiu" ir tokią, kuriai nuolat gresia „cezariškas perversmas".[76] Giovanni Sartori teigė, kad ideologinė poliarizacija ir fragmentacija būdinga neefektyvioms, linkusioms žlugti demokratijoms.[77] Kuo gilesnės takoskyros visuomenėje ir politinėje sistemoje, tuo sunkiau suformuoti stabilią vyriausybę, besiremiančią valdomųjų pritarimu. Kuo labiau nesutariama dėl esminių problemų, tuo mažesnė tikimybė bus vykdyti kokią nors nuoseklią programą: „jei kiekvienas turėtų tokias pat politines preferencijas, politikos formavimo uždavinys būtų daug lengvesnis."[78]

Apie šį numanomą socialinio sutelktumo, politinės harmonijos ir gero valdymo ryšį kalbama (dažnai netiesiogiai) daugelyje pilietinės bendruomenės teorijų:

> Rousseau ir klasikinių respublikonų manymu, [patriotiniai jausmai ir politinis dalyvavimas] rėmėsi ir gali remtis tik socialiniu, religiniu bei kultūriniu vieningumu. Tai buvo homogeniškos tautos politinė išraiška. Galima sakyti, kad, jų nuomone, pilietybė buvo galima tik ten, kur ji buvo mažiausiai reikalinga, kur politika buvo ne daugiau kaip įprastinio gyvenimo, prasidėjusio ir palaikomo už jos ribų, išplėtimas į viešąją sritį.[79]

Toks požiūris mūsų tyrimui pasiūlė įvairių hipotezių apie tai, kaip socialinė vienybė ir politinis konsensusas gali būti susiję su institucijų veiksmingumu. Liūdna pripažinti, bet mūsų

lūkesčiai visiškai nepasiteisino. Italijos regionų vyriausybių veiklos sėkmės ar nesėkmės iš esmės buvo visiškai nesusijusios su jokiais politinės fragmentacijos, ideologinės poliarizacijos ir socialinio konflikto rodikliais:

- Mes tyrėme partinės sistemos ideologinę poliarizaciją ir pagal partijų stiprumą, ir pagal regionų lyderių požiūrį tikėdamiesi, jog kuo didesnė praraja tarp kairiųjų ir dešiniųjų ir kuo stipresni radikalieji balsai, tuo sunkiau sudaryti efektyvią vyriausybę.
- Mes tyrėme, kaip rinkėjų nuostatos pasiskirstė pagrindinių socialinių-ekonominių problemų atžvilgiu, manydami, kad esant silpnesniam konsensusui dėl svarbių politinių reikalų, vyriausybės lyderiams sunkiau suformuoti nuoseklią strategiją.
- Mes tyrėme regionų partinės sistemos fragmentaciją manydami, kad mažų susiskaldžiusių partijų įvairovė gali kliudyti vyriausybės stabilumui.
- Mes tyrėme duomenis apie ekonominius konfliktus, tokius kaip streikų dažnis, tikėdami, kad socialinė įtampa gali trukdyti vyriausybės veiksmingumui.
- Mes tyrėme ekonominio išsivystymo ir demografinės situacijos geografinį netolygumą kiekviename regione manydami, kad modernumo ir atsilikimo kraštutinumai arba įtampa tarp didmiesčio ir jį supančių kaimo vietovių gali apsunkinti valdymą.
- Mes prašėme bendruomenės lyderių įvertinti savo regionus skalėje nuo „konfliktinio“ iki „konsensinio“ ir, sulyginę jų atsakymus su mūsų institucijų veiksmingumo matmenimis, tikėjomės, kad ten, kur konfliktai ryškūs, bendradarbiauti vardan bendrų tikslų turėtų būti sunku ir dėl to turėtų nukentėti valdymas.

Tačiau *nė vienas* iš šių tyrimų nesuteikė nė mažiausios atramos teorijai, kad socialiniai ir politiniai kivirčai yra nesuderinami su geru valdymu. Stebėjome gerai valdomus regionus, kuriuose mažai konfliktų, tokius kaip Venecija, bet taip pat radome klestinčių konfliktiškų regionų, tokių kaip Pjemontas. Stebėjome nesėkmingus konfliktiškus regionus, tokius kaip Kampanija, bet taip pat atradome konsensinių regionų, kuriuose valdžia veikė blogiau nei nacionalinis vidurkis, kaip Bazilikatoje.

Šios išvados taip pat rodo, kad mes neradome jokios koreliacijos tarp konflikto ir pilietinės bendruomenės. Pilietinė bendruomenė jokiu būdu nėra harmoninga ar visiškai be kivirčų.

Benjamino Barber'io „stiprios demokratijos" vizija gerai išreiškia pilietinės bendruomenės, kokia ji išryškėja iš mūsų Italijos tyrimų, savybes:

> Stipri demokratija remiasi savivaldžios piliečių bendruomenės idėja, piliečių, kuriuos vienija ne tiek homogeniški interesai, kiek švietimas ir kuriuos, sugebančius siekti bendro tikslo ir bendrai veikti, suformavo ne jų altruizmas ir gera prigimtis, bet pilietinės nuostatos ir dalyvavimo institucijos. Stipri demokratija derinasi (iš tiesų yra nuo to priklausoma) su konflikto politika, pliuralizmo sociologija bei privačios ir viešosios veiklos sričių atskyrimu.[80]

Keleto kitų galimų institucijų veiksmingumo aiškinimų Italijos regioninio eksperimento duomenys taip pat nepatvirtino:

- *Socialinis stabilumas* kartais siejamas su efektyviu valdymu. Teigiama, kad greiti socialiniai pokyčiai didina socialinę įtampą, tirpdo socialinį solidarumą ir griauna egzistuojančias normas bei organizacijas, palaikančias vyriausybę. Mūsų preliminarios regionų veiksmingumo analizės 1976 metais pirminiais duomenimis, demografinis nestabilumas ir socialiniai pokyčiai trukdė sėkmingai veiklai,[81] tačiau tolesnėje išsamesnėje mūsų veiksmingumo ir socialinių pokyčių analizėje šis ryšys išnyko.
- *Išsilavinimas yra* vienas iš stipriausių politinio elgesio veiksnių visur, taip pat ir Italijoje. Tačiau šiuolaikinio išsilavinimo lygis Italijos regionuose nenulemia institucijų veiksmingumo skirtumų. Koreliacija tarp institucijų veiksmingumo ir regiono gyventojų, lankiusių mokyklą ilgiau nei iki minimalaus mokyklos baigimo amžiaus (keturiolikos metų), skaičiaus yra nereikšminga. Emilija-Romanija, geriausiai veikiantis ir pilietiškiausias regionas, ir Kalabrija, blogiausiai veikiantis ir mažiausiai pilietiškas regionas, pagal šį išsilavinimo lygio rodiklį įvertintos praktiškai vienodai (46 proc. versus 45 proc.).[82] Istoriškai išsilavinimas galbūt vaidino svarbų vaidmenį stiprinant pilietinės bendruomenės pamatus, bet šiandien jis, atrodo, neturi tiesioginio poveikio vyriausybės veiksmingumui.
- *Urbanizacija* gali būti laikoma vienaip ar kitaip susijusi su institucijų veiksmingumu. Viena šios hipotezės versija primena Marx'o epitetą apie kaimiško gyvenimo kvailybę ir siūlo mintį, kad sėkminga institucijų veikla gali būti tiesiogiai susijusi su urbanizacija. Alternatyvi plačiai paplitusi teorija, apie kurią jau buvo užsiminta, pilietinę dorybę įžiūri tradiciniuose kaimuose, o ydas – miestuose. Ši teorija leidžia suprasti, kad institucijų veiksmingumas turėtų būti menkesnis labiau urbanizuotuose regionuose. Subtilesnė teorija susietų institucijų veiksmingumą (ir galbūt pilietinę bendruomenę) būtent su vidutinio dydžio miestais,

išvengiančiais ir modernaus didmiesčio anonimiškumo, ir kaimo vietovių izoliacijos. Tačiau iš tikrųjų mes neradome jokio ryšio tarp miesto dydžio ar gyventojų tankumo ir sėkmingos regionų vyriausybių veiklos.[83]

- Gerai veikiančiai institucijai, anot kai kurių institucionalizacijos teorijų, būdingas *personalo pastovumas*. Maža personalo kaita reiškia, kad jo nariai yra atsidavę institucijai ir jos sėkmei. Personalo stabilumas taip pat užtikrina patyrusių politikų pasiūlą. Manoma, jog dažna personalo kaita, ypač ankstyvaisiais institucijos veiklos metais, sukelia nekontroliuojamus pasikeitimus.[84] Vis dėlto išnagrinėję šešių pasirinktų regionų detalius duomenis, teigiamos koreliacijos tarp institucijų sėkmės ir personalo pastovumo neradome nei regionų taryboje, nei regionų vykdomojoje valdžioje. Dvi regionų tarybos, kurių vidutinė valdymo trukmė buvo trumpiausia per visą 1970–1988 metų laikotarpį, buvo Emilija-Romanija ir Venecija, kurios buvo įvertintos kaip geriausiai veikiančios. „Šviežia" valdžia gali būti tiek pat svarbi aiškinant institucijų sėkmingą veiklą, kaip ir „užsigrūdinusi" valdžia.
- Dėl kai kurių regionų geros veiklos nuopelnai kartais priskiriami *Italijos komunistų partijai (PCI)*. Iš tikrųjų deskriptyvine prasme mūsų duomenys atitinka tarp įvairių Italijos partijų plačiai paplitusią nuomonę, kad komunistų regionai geriau valdomi nei daugelis kitų. Kartais tai aiškinama racionaliu PCI konkurentiškumo apskaičiavimu, kad ji gali geriausiai užsirekomenduoti kaip nacionalinė valdančioji partija, parodydama, kad sugeba gerai valdyti regioniniu ir vietiniu lygmenimis. Kartais aiškinama ciniškiau, jog PCI, pati to nesiekdama, išvengė gadinančio nacionalinės valdžios poveikio. Patys komunistai savo „verslininkišką" sėkmę aiškina nuolatinėmis pastangomis pritraukti kompetentingus kadrus ar netgi aukšta morale. Visuose šiuose aiškinimuose yra tiesos grūdas, tačiau mums labiausiai priimtina pirmoji interpretacija.

  Pirminė mūsų analizė, apimanti 1970–1976 metus, piršo mintį, jog šį skirtumą visiškai paaiškina faktas, kad komunistai atėjo į valdžią nepaprastai pilietiškuose regionuose. „Komunistų regionų vyriausybėms geriau sekėsi todėl [mes teigėme], kad jie arė derlingesnę žemę, o ne meistriškiau arė. Svarbu, ne kas jie buvo, bet kur jie buvo."[85] Tačiau tolesnė mūsų analizė perša mintį, kad šis aiškinimas nepakankamas.

  Po 1975 metų komunistai įsitraukė į valdančiąsias koalicijas keliuose regionuose su silpnesnėmis pilietinėmis tradicijomis, ir institucijų veiksmingumas čia iš tiesų pagerėjo. Mūsų vėlesnių išsamesnių tyrimų metu koreliacijos tarp PCI valdžios ir institucijų veiksmingumo jau nebuvo galima paaiškinti vien atitinkamais bendruomenės pilietiškumo lygio svyravimais.[86] Kita vertus, mūsų tyrimo laikotarpiu komunistai išliko opozicijoje praktiškai visuose tuose regionuose, daugiausia Pietuose, kur pilietinės ir ekonominės sąlygos buvo nepalankiausios efektyviai valdyti.

> Tik tada, kai PCI (dabar perkrikštyta į Demokratinę kairės partiją) gaus valdžią šiuose regionuose visai kitomis sąlygomis, bus galima galutinai tvirtinti, kad valdančioji partija lemia valdymo kokybę.[87]

Nė vienas iš šių papildomų aiškinimų, išskyrus galbūt iš dalies PCI valdymą, niekuo nepapildo mūsų supratimo apie tai, kodėl vienos vyriausybės veikia, o kitos – ne. Šiame skyriuje apžvelgti duomenys yra vienareikšmiai: pilietinis kontekstas yra svarbus institucijų veiklos kokybei. Iki šiol svarbiausias faktorius, nuo kurio priklauso geras valdymas, yra tai, kiek regiono socialinis-politinis gyvenimas priartėja prie pilietinės bendruomenės idealo. Pilietiškesni regionai yra išskirtiniai daugeliu atžvilgiu. Tolesnis klausimas: kodėl vieni regionai yra pilietiškesni už kitus?

5

Pilietinės bendruomenės šaknų beieškant

Mūsų bandymas ištirti Italijos regionų vyriausybių veiksmingumą 8 ir 9 dešimtmečiuose kai kuriose regionuose aptiko unikalų pilietinio gyvenimo pobūdį. Ši gija dabar veda mus gilyn į kontrastingą Italijos regionų praeitį. Mūsų istorija prasideda nuo svarbaus pereinamojo momento Italijos pusiasalyje beveik prieš tūkstantį metų, kai italai vadavosi iš slogios epochos, pagrįstai vadinamos Tamsiaisiais amžiais. Ankstyvųjų viduramžių Italija, nuo kurios prasideda mūsų istorija, ne tik laiko požiūriu, bet ir gyvenimo būdu buvo artimesnė antikinei Romai nei mūsų laikams. Vis dėlto socialiniai modeliai, tiesiogiai atsekami nuo ankstyvųjų viduramžių Italijos iki šių dienų, kaip pasirodė, yra lemiami aiškinant, kodėl dvidešimt pirmojo amžiaus priešaušryje kai kurios bendruomenės geriau sugebėjo tvarkyti kolektyvinį gyvenimą ir palaikyti efektyvias institucijas nei kitos.[1]

Pilietinis viduramžių Italijos paveldas

Nors regionų vyriausybės buvo įkurtos 1970 metais nacionalinės administracijos, itin centralizuotos šimtus metų, sąlygomis, pačių regionų istorinės šaknys daug gilesnės. Pusantro tūkstančio metų nuo Romos žlugimo iki devynioliktojo amžiaus vidurio Italija buvo, atmestinais Austrijos valstybės veikėjo Metternich'o žodžiais, tiesiog „geografinis pavadinimas“ – aibė ma-

žų miestų-valstybių ir pusiau kolonijinių užsienio imperijų dominijų. Modernėjančių Europos tautinių valstybių pasaulyje ši fragmentacija pasmerkė italus ekonominiam atsilikimui ir politiniam provincialumui.

Taip buvo ne visada. Viduramžiais italai sukūrė pažangesnes politines struktūras nei bet kur krikščioniškajame pasaulyje. Iš tiesų apie 1100 metus skirtingose pusiasalio dalyse iškilo du nepaprastai saviti politiniai režimai – abu novatoriški ir abu su giliomis socialinėmis, ekonominėmis ir politinėmis pasekmėmis:

> Vienuoliktajame amžiuje visame pusiasalyje ilgaamžė imperinė valdymo sistema – bizantiškoji Pietuose, germaniškoji Šiaurėje – perėjo įtampos ir nusilpimo laikotarpį, pasibaigusį faktišku žlugimu ir suteikusį iniciatyvą vietinėms jėgoms. Pietuose centrinės vyriausybės žlugimas buvo santykinai trumpalaikis, ir ant bizantiškųjų bei arabiškųjų pamatų iškilo galinga Normanų karalystė. Šiaurėje, kita vertus, visi bandymai atgaivinti imperinį valdymą baigėsi nesėkme, ir vietos partikuliarizmas ėmė beveik visiškai triumfuoti. Būtent šiame regione, besidriekiančiame nuo Romos iki Alpių, tipiška viduramžių Italijos visuomenė galėjo nevaržomai visapusiškai plėtotis. Čia bendruomenės iš tikrųjų tapo miestais-valstybėmis, todėl šią sritį tinkamiausia apibūdinti kaip komuninę Italiją.[2]

Naujasis režimas Pietuose, įkurtas Normanų samdinių iš Šiaurės Europos, su centru Sicilijoje buvo savotiškai pažangus – ir administraciniu, ir ekonominiu požiūriais. „Didysis normanų valdovas Rodžeris II, 1130 metais suvienijęs Siciliją, Apuliją ir Kalabriją, išlaikė savo bizantiškųjų ir musulmoniškųjų pirmtakų institucijas, ypač efektyvią jų mokesčių sistemą."[3] Pasibaigus neramumams, jo įpėdinis Frydrichas II atkūrė savo viešpatavimą visoje Italijoje į pietus nuo iškylančios Popiežiaus srities ir sukūrė pažangų plačiai giriamą „graikų biurokratijos ir normanų feodalizmo derinį, bet labiau integruotą į vieningą valstybę, nei buvo jo pirmtakų laikais."[4] 1231 metais Frydrichas išleido naują konstituciją, kurioje pirmą kartą per septynis amžius Europoje kodifikuota administracinė teisė ir numatyta daugelis centralizuotos autokratinės valstybės principų, vėliau paplitusių visame žemyne. Frydricho *Constitutiones* įtvirtino monarchijos teisingumo ir viešosios tvarkos už-

tikrinimo monopolį ir aiškiai patvirtino feodalinės diduomenės privilegijas.[5] Hobsiškajame paplitusio smurto ir anarchijos, nuo kurių kentėjo visa ankstyvųjų viduramžių Europa, pasaulyje socialinės tvarkos įvedimas buvo svarbiausia valdymo problema.

Normanų karalystė, gana neįprastai tiems laikams, praktikavo religinę toleranciją ir suteikė tikėjimo laisvę musulmonams bei žydams. Normanų karaliai globojo ypač suklestėjusį vietinį graikiškąjį, arabiškąjį, žydiškąjį, lotyniškąjį ir itališkąjį menus, architektūrą ir jų mokymą, taip išgarsėjusį, kad nuo Rodžerio II iki Frydricho II karaliaus dvaras buvo kartais vadinamas „eruditų respublika". 1224 m. Frydrichas Neapolyje įkūrė pirmąjį Europoje valstybinį universitetą, kur buvo rengiami kandidatai į valstybės tarnybą, jo ištobulintą remiantis praeitame amžiuje Rodžerio padėtais pamatais. „Savo zenite Normanų Sicilija turėjo labiausiai išvystytą biurokratiją visose vakarų karalystėse."[6]

Ekonominiu požiūriu karalystė didžiavosi keletu klestinčių prekybinių miestų, įskaitant Palermą, Amalfį ir Neapolį, Mesiną, Barį ir Salerną. Frydrichas išplėtė jų uostus ir įkūrė karinį bei prekybinį jūrų laivynus, nors (būdamas ištikimas savo autokratinei misijai) primygtinai laikėsi valstybės monopolio didžiajai daliai karalystės prekybos – politikos, kuri vėliau ne itin pasitarnavo karalystei. Drąsus karys, diplomatas, talentingas ornitologas, gabus poetas ir kūrybiškas valdovas Frydrichas savo amžininkų buvo laikomas *stupor mundi* – „pasaulio stebuklu".[7] „Dvyliktojo amžiaus pabaigoje Sicilija, kontroliavusi Viduržemio jūros kelius, buvo turtingiausia, pažangiausia ir geriausiai organizuota valstybė Europoje."[8]

Vis dėlto socialinė ir politinė tvarka Pietuose buvo ir išliko griežtai autokratiška – valdžios forma, sustiprinta Frydricho reformų. Jo *Constitutiones* iš naujo patvirtino plačias feodalines baronų teises ir paskelbė „šventvagyste" kvestionuoti valdovo sprendimus. „Savo išsamumu, detalumu ir, svarbiausia, karališkosios valdžios samprata Frydricho įsta-

tymai rodo Sicilijos išskirtinumą Vakarų Europoje. *Regnum** imperatoriui buvo suteikta paties Dievo."[9] Kaip ir jo žymiajam pirmtakui Rodžeriui II, Frydrichui buvo būdinga mistiška, pusiau dieviška monarcho vaidmens samprata, o jo valdymas rėmėsi pagarbia baime, derinama su teroru bei žiaurumo protrūkiais. Jo pradėta karinė kampanija prieš šiaurines komunas, jo žodžiais, buvo skirta pamokyti tuos, kurie „mieliau rinkosi kažkokios neapibrėžtos laisvės prabangą nei stabilią taiką."[10]

Pietiniai miestai rodė tam tikrus savivaldos troškimo požymius, tačiau jie greitai buvo inkorporuoti į Normanų karalystę ir pajungti tik karaliui atsakingų centrinių ir vietos valdininkų tinklui. Nors baronai, kaip ir miestiečiai, buvo kontroliuojami karaliaus administracijos, baronai teikė karinę jėgą, kuri palaikė režimą. Istorikai ginčijasi, ar šią karalystę geriausia apibūdinti kaip „feodalinę", „biurokratinę" ar „absoliutinę", bet teisingiausias vertinimas yra tas, kad ji turėjo ryškių visų jų trijų elementų. Kaip bebūtų, bet kokios komuninės autonomijos prošvaistės būdavo nuslopinamos vos tik pasirodžiusios. Pilietinis amatininkų ir pirklių gyvenimas buvo reguliuojamas iš centro ir iš viršaus, o ne iš vidaus (kaip Šiaurėje). Kaip teigia Denis Macks Smith,

> Sicilija vis dar buvo gana turtinga šalis, kur galima būtų tikėtis kunkuliuojančio miestų gyvenimo, bet iš tiesų ji niekada nepažino nieko panašaus į nepriklausomas komunas, egzistavusias šiaurinėje Italijoje; ir nors tai gali atspindėti paprasčiausią pilietinės iniciatyvos trūkumą, tai taip pat kilo iš fakto, kad Normanų monarchija buvo per daug autoritariška ir per daug stipri, kad jai reiktų remti miestus prieš baroniją... Frydrichas susiejo miestus su valstybe, net jeigu tai gali atrodyti ekonomikos aukojimas vardan politikos. Sicilijos istorija išmokė jį, kad gerovė kilo iš stiprios karaliaus valdžios, ir tam tikra prasme jis buvo teisus: tik paskesni įvykiai parodė, kad ekonominis vystymasis Sicilijoje buvo sustabdytas kaip tik tada, kai laisvosios pajūrio komunos kitur Italijoje tapo verslios ir turtingos.[11]

Po Frydricho mirties karaliaus galios ėmė mažėti, ir pietiniai baronai įgijo galią ir autonomiją, o pietiniai miestai – ne.

*Valdžia (lot.). – Vert. past.

Amžiams bėgant, laiptuotoje socialinėje hierarchijoje vis labiau ėmė vyrauti žemvaldžių aristokratija, įgavusi feodalines galias, tuo tarpu apačioje valstiečių masės apgailėtinai kovojo dėl fizinio išlikimo. Tarp šių socialinių sluoksnių gūžėsi maža, beveik bejėgė vidurinioji administratorių ir profesionalų klasė. Nors per kitus septynis šimtmečius pietų Italijai buvo lemta būti daugelio aršių kovų tarp įvairių užsienio dinastijų (ypač Ispanijos ir Prancūzijos) objektu, ši hierarchinė struktūra iš esmės nepakito. Feodalinės monarchijos režimas išliko nepriklausomai nuo jos valdovo išsilavinimo, o tarp Frydricho II įpėdinių išsilavinimas buvo daug retesnis nei gobšumas.

Tuo pačiu metu šiaurinės ir centrinės Italijos miestuose – „feodalinio miško oazės vidury"[12] – visiškai priešingai nei Pietuose, radosi precedento neturinti savivaldos forma. Šis komuninis respublikonizmas palaipsniui pradėjo sudaryti pagrindinę alternatyvą dvaru besiremiančiam baudžiaviniam feodalizmui visoje likusioje viduramžių Europoje. Apie šią Italijos dalį žymus istorikas Frederic Lane rašė: „Nuo dvyliktojo iki šešioliktojo amžiaus savybė, labiausiai skyrusi Italijos visuomenę nuo kitų Europos regionų visuomenių, buvo mastas, kuriuo žmonės galėjo paveikti, daugiausia įtikinėjimo būdu, įstatymus ir sprendimus, reguliuojančius jų gyvenimą."[13]

Kaip ir Frydricho II autokratinis režimas, naujas respublikoniškasis režimas buvo atsakas į smurtą ir anarchiją, būdingą viduramžių Europai, nes negailestinga aristokratų klanų vendeta niokojo miestus ir kaimus ir Šiaurėje, ir Pietuose. Tačiau Šiaurėje surasta išeitis buvo visai kitokia, labiau besiremianti horizontaliu bendradarbiavimu, o ne vertikalia hierarchija. Komunos atsirado iš savanoriškų asociacijų, suformuotų grupėms kaimynų asmeniškai pasižadėjus vienas kitam padėti, imtis bendros gynybos ir ekonominio bendradarbiavimo. „Nors būtų per drąsu ankstyvąsias komunas apibūdinti kaip privačias asociacijas, nes jos, matyt, nuo pat pradžių buvo susijusios su viešąja tvarka, bet yra aišku, kad jos pirmiausia rūpinosi savo narių apsauga ir jų bendrais interesais ir neturėjo jokių organinių

ryšių su senojo režimo viešosiomis institucijomis."[14] Dvyliktajame amžiuje komunos jau buvo įsteigtos Florencijoje, Venecijoje, Bolonijoje, Genujoje, Milane ir iš esmės visuose kituose didžiausiuose šiaurinės ir centrinės Italijos miestuose, istoriškai besiremiančiuose šiais pirmapradžiais socialiniais kontraktais.

Atsirandančios komunos nebuvo demokratinės šiuolaikine prasme, nes tik gyventojų mažuma buvo visaverčiai jų nariai.[15] Iš tikrųjų viena išskirtinė respublikoniškosios sintezės savybė buvo kaimiškosios diduomenės įsiliejimas į miestietiškąją aristokratiją, taip suformuojant naujo tipo socialinį elitą. Tačiau visuomenės dalyvavimo valdymo reikaluose mastas pranoko visus standartus: Daniel Waley aprašo komunas kaip „komitetų narių rojų" ir teigia, kad Siena, miestas, turintis maždaug 5000 suaugusių vyrų, turėjo 860 ne visos darbo dienos municipalinių postų, o didesniuose miestuose municipaliteto tarybos galėjo turėti keletą tūkstančių narių, daugelis kurių aktyviai dalyvavo pasitarimuose.[16] Šiame kontekste „komuninio respublikonizmo sėkmė priklausė nuo lyderių pasirengimo dalytis valdžia su kitais kaip su lygiais."[17] Vykdomoji komunos vadovybė buvo renkama pagal procedūras, kurios įvairiuose miestuose buvo vis kitokios.[18] Komuninių respublikų valdytojai pripažino legitimias savo valdžios ribas. „Detalūs teisiniai kodeksai buvo skiriami apriboti galingųjų prievartą."[19] Šia prasme valdžios struktūra komuninėse respublikose iš esmės buvo liberalesnė ir egalitariškesnė nei kitur Europoje, įskaitant, žinoma, ir pačios Italijos pietus.

Plėtojantis komuniniam gyvenimui, amatininkai ir prekybininkai kūrė gildijas bendrai veiklai ir tarpusavio pagalbai socialiniais ir vien profesiniais tikslais.[20] „Seniausias yra Veronos gildijos statutas, datuojamas 1303 metais, bet neabejotinai nurašytas nuo kažkokio daug senesnio statuto. Tarp narių pareigų yra „broliška pagalba bet kokioje bėdoje", „svetingumas per miestą keliaujantiems svetimšaliams", ...ir „pareiga pasiūlyti poilsį nusilpusiems."[21] „Į statutų laužymą buvo atsakoma boikotu ir socialiniu ostrakizmu."[22]

Greitai šios grupės kartu su kitais miestiečiais ėmė reikalauti platesnės politinės reformos, „tokios atstovavimo ir kontrolės sistemos, kuri užtikrintų tvarką: „ramią ir taikią miesto būklę.“[23]

> Tryliktojo amžiaus pirmojoje pusėje gildijos tapo pagrindiniu ramsčiu radikalių politinių judėjimų, siekusių platesnio nei anksčiau valdžios paskirstymo komunų viduje. ...[J]ie pasisavino seną *popolo* [„tauta“] vardą su jo galinga demokratiška potekste. Iki 1250 metų *popolo* užsitikrino vyraujančią padėtį pagrindinių komunų konstitucijose.[24]

Taigi tuo pačiu metu, kai Pietuose Frydrichas II stiprino feodalinę valdžią, Šiaurėje politinė valdžia pradėjo sklisti gerokai už tradicinio elito ribų. Pavyzdžiui, „Modenos miesto taryba jau 1220 metais turėjo daug amatininkų ir krautuvininkų, įskaitant žuvų pardavėjus ir drabužių taisytojus ar skudurų prekiautojus... taip pat visuomet daug kalvių.“[25] Pilietinio respublikonizmo praktinė veikla suteikė laisvę visuomenei įsitraukti į viešųjų sprendimų priėmimą, neprilygstančią niekam viduramžių pasaulyje.

Šie politiniai pokyčiai buvo dalis „asociacijų gyvenimo sužydėjimo, kai augo komunos, gildijos, verslo draugijos, ...naujos solidarumo formos, kurios reiškė stipresnį lygybės jausmą.“[26] Be gildijų, vietiniuose reikaluose vyravo vietos organizacijos, tokios kaip *vicinanze* (kaimynų asociacijos), *populus* (parapijos organizacijos, kurios administravo vietinės bažnyčios turtą ir rinko jos kunigą), brolijos (religinės savitarpio pagalbos draugijos), politinės-religinės grupuotės, siejamos iškilmingų priesaikų, ir *consorterie* (gynybos bendrijos), sukurtos rūpintis bendru saugumu.[27]

Tarpusavio pagalbos priesaikos, kurias duodavo šių asociacijų nariai visuose visuomenės sluoksniuose, skambėjo labai panašiai kaip anksčiau cituota Veronos gildijos priesaika. 1196 metais Bolonijos magnatų *consorteria* nariai prisiekė „padėti vienas kitam be apgaulės ir sąžiningai... su mūsų bokštu ir bendru namu ir prisiekiame, kad nė vienas iš mūsų neveiks prieš kitus tiesiogiai ar per trečią šalį.“ *Spade* [„Kardo“] *compagnia* (1285), vienos iš daugelio savanoriškų asociacijų Bolonijos apylinkė-

se, statutai nurodė, kad jos nariai „turi remti ir ginti vienas kitą prieš visus žmones bendruomenės viduje ar už jos." Kiekvienu atveju po šių bendro pobūdžio įsipareigojimų sekė detalūs bendravimo procedūrų aprašymai, įskaitant nariams teikiamą praktinę paramą, tokią kaip teisinė pagalba, ir procedūras sprendžiant nesutarimus tarp narių.[28] „Neišvengiami konfliktai, kildavę šių sudėtingesnių bendruomenių viduje arba tarp jų, reikalavo kvalifikuotų advokatų, arbitrų, patyrusių politikų ir netgi atnaujintos pilietinės moralės, kad nauja visuomenė nesubyrėtų dėl vidinių vaidų."[29] Šis turtingas asociacinio gyvenimo tinklas ir nauji respublikų papročiai suteikė viduramžių Italijos komunai unikalius bruožus, tiksliai atitinkančius tai, ką (praeitame skyriuje) pavadinome „pilietine bendruomene".

Viešasis administravimas komuninėse respublikose buvo profesionalizuotas. Ekspertų korpusas municipalinėje vyriausybėje sukūrė stebėtinai pažangią viešojo finansavimo sistemą (įskaitant ilgalaikių laisvai keičiamų viešųjų vertybinių popierių biržą), žemės dirbimą, komercinę teisę, apskaitą, miestų planavimą, viešąją higieną, ekonominę plėtrą, viešąjį švietimą, policiją, kolektyvinį valdymą, dažnai dalijantis idėjomis su kolegomis kaimyniniuose miestuose. Bolonija su savo garsia teisės mokykla atliko „komuninės Italijos sostinės, turinčios neformalų pranašumą, besiremiantį ne jėga ar turtu, bet intelektualia lyderyste", vaidmenį.[30] *Podestà*– važinėjantis po savo apskritį profesionaliai pasirengęs juristas administratorius, renkamas nustatytam terminui, ėmė vaidinti pagrindinį vaidmenį komunos reikaluose.[31]

Sutartys ir kontraktai buvo ypač svarbūs visiems gyvenimo respublikose aspektams, o notarų, advokatų bei teisėjų daugėjo, kad fiksuotų, aiškintų ir priverstų vykdyti šiuos susitarimus. Skaičiuojama, kad Bolonijoje, mieste, turinčiame maždaug 50000 gyventojų, buvo 2000 profesionalių notarų![32] Šiuos skaičius galima, žinoma, vertinti kaip respublikų konfliktiškumo rodiklį, bet, žiūrint atidžiau, jie rodo nepaprastą pasitikėjimą rašytiniais susitarimais, derybomis ir teise. Niekas aiš-

kiau neparodo unikalaus komuninių respublikų indėlio, kaip tai, kad tuo metu, kai kitur Europoje jėga ir šeima buvo vienintelės kolektyvinio veiksmo dilemų sprendimo priemonės, Italijos miestų-valstybių piliečiai išrado naują būdą organizuoti kolektyvinį gyvenimą.

Bažnytinė valdžia komuninėse respublikose buvo minimali ne todėl, kad religingumą būtų pakeitęs sekuliarizmas, bet todėl, kad Bažnyčios hierarchijos vietą užėmė pasaulietinės asociacijos:

> Neprieštaraudami teorinei Popiežiaus viršenybei, miestiečiai Bažnyčią, kaip ir savo pasaulietines vyriausybes, laikė vietine institucija praktiniams tikslams... Jie žiūrėjo į kunigus ne kaip į viršesnius už kitus žmones, bet kaip į bendruomenių, kurių dvasinius poreikius jie privalo tenkinti, tarnautojus... Tačiau to nereikėtų laikyti religinės aistros nuosmukio ženklu. Keturioliktasis ir dvyliktasis amžiai Italijos istorijoje iš tiesų buvo ypač dievobaimingas laikotarpis, bet italų pamaldumas dabar įgavo išskirtinį pobūdį. Jis ėmė reikštis per spontaniškas vietines pasauliečių brolijas, skirtas drauge atlikti religines apeigas ir pamaldas.[33]

Vienas iš šio proceso rezultatų buvo įspūdingas, analogų neturintis pilietinio atsidavimo laipsnis:

> Išilgai Arno krantų ir netoli Po, Venecijoje ir Ligūrijoje piliečiai įgijo pirminę ir karštą ištikimybę savo miestams, savo pačių politinio likimo vietinei formai, ir šis jausmas išliko iki pat Renesanso laikų... Nuo komunos atsiradimo pradžios žmonės rado tvarką ir apsaugą jungdamiesi kartu. Komunai išsiplėtus, miestiečių gyvenimas vis labiau sukosi apie vietos valdžios sprendimus ir gynybinius įtvirtinimus. Jausmas, kad žmonių žemiškoji ir šeimyninė sėkmė yra tvirtai susieta su komunos sėkme, tapo toks, kuris sužadina stipriausią meilę ir neapykantą.[34]

Su pilietinio respublikonizmo plėtra buvo glaudžiai susijęs spartus prekybos augimas. Įtvirtinus pilietinę tvarką, drąsūs ir ambicingi pirkliai plėtė savo prekybinius ryšius pirmiausia regionuose aplink kiekvieną miestą-valstybę, o po to palaipsniui į toliausius tuo metu žinomo pasaulio kraštus. „Šie pirkliai, pasaulio prekybos meistrai, europietiškojo kapitalizmo įkūrėjai, išplėtė savo prekybos imperiją nuo Kinijos iki Grenlandijos."[35] Lemiamas dalykas tokio sudėtingumo rinkoms plėtotis buvo glaudžiai integruotos pirklių bendruomenės, gebančios

išlaikyti teisines ar pusiau teisines institucijas spręsti konfliktams, keistis informacija ir dalytis rizika.[36] Prekybos dėka pasiekta gerovė savo ruožtu padėjo formuoti ir palaikyti pilietines respublikų institucijas. „Iš dešimties „Pagrindinių amatų“ (arba gildijų), kurie daugiausia valdė Florenciją tryliktajame amžiuje, septyni priklausė eksporto prekybai.“[37]

Prekybos plėtra buvo gyvybiškai svarbi respublikų ekonomikai. Pagrindinės jos institucijos – rinka, pinigai ir teisė – reiškė atgimimą praktikos, santykinai gerai išvystytos klasikiniame pasaulyje. Tačiau dar viena, ne mažiau svarbi ekonominė institucija buvo pakankamai nauja: viduramžių Italijos respublikose buvo išrastas *kreditas*.[38] Tuo pačiu metu, kai Normanų karalystė Mezzogiorne suklestėjo remdamasi socialine ir politine hierarchija, pilietinis respublikonizmas šiauriniuose miestuose padėjo pamatus vienai iš didžiųjų ekonominių revoliucijų pasaulio istorijoje, prilyginamai (anot kai kurių istorikų) tik nuolatinių gyventojų atsiradimui neolito laikotarpiu ir vėliau industrinei revoliucijai.

„Šios transformacijos pagrindas buvo eksponentinis kreditų didėjimas.“[39] Ankstesnės epochos, nesvarbu kokios didingos ar kokios menkos, turėjo tik pačias užuomazgas mechanizmo, sujungiančio taupymą ir investicijas, todėl jų ekonominės plėtros perspektyvos buvo ribotos. Nesant kredito, atskiros šeimos gali sukaupti didelius turtus arba valstybė per mokesčius gali priversti taupyti ir investuoti į masinius viešuosius darbus, tokius kaip piramidės ar Partenonas, tačiau kol nebuvo išrastas efektyvus tarpininkavimas tarp atskirų taupančiųjų ir nepriklausomų investitorių, didžiulė privataus kapitalo akumuliavimo galia negalėjo būti pajungta ekonomikos augimui. Šio svarbaus socialinio išradimo sėkmę iš esmės nulėmė unikalus kontekstas, suformuotas komuninių respublikų.

Skirtingai nei Sicilijos karalystėje, kur gerovė rėmėsi žeme, šiaurinių Italijos miestų-valstybių klestėjimas buvo pagrįstas finansais ir prekyba.[40] Bankininkystė ir tarptautinė prekyba priklausė nuo kreditavimo, o kad kreditai būtų efektyviai tei-

kiami, reikėjo tarpusavio pasitikėjimo ir įsitikinimo, kad kontraktai bei juos reguliuojantys įstatymai bus nešališkai įgyvendinami. (Etimologiškai „kreditas“ kilęs iš *credere*, „tikėti“.) Dėl tam tikrų priežasčių, kurias išsamiau nagrinėsime kitame skyriuje, pilietinio respublikonizmo institucijos, asociacijų tinklai ir solidarumo plėtra už giminystės ryšių ribų, būdingos šiaurinėms komunoms, buvo esminė sąlyga tokiam pasitikėjimui suklestėti.

Šioje turtingoje pilietinėje dirvoje išaugo daug verslo praktikos inovacijų, padėjusių sukurti privačią ir visuomeninę Renesanso Florencijos bei jos kaimynų gerovę:

> Kredito išplitimas ir gausėjantys kontraktai buvo svarbios šiaurinės ir centrinės Italijos miestų vienuoliktajame ir dvyliktajame amžiuose pakilimo savybės. Genujoje, Pizoje, Venecijoje ir šiek tiek vėliau Florencijoje populiarios tapo naujos kapitalo pritraukimo ir partnerystės kūrimo strategijos. Nenuostabu, kad partnerystės ryšiai buvo sujungti su šeimyniniais saitais... Tačiau dvyliktajame amžiuje buvo pradėti sudarinėti daug lankstesni kontraktiniai susitarimai ir priimami partneriai iš šalies. Šiuos pokyčius rodė atsirandantys *compagnia*, *commenda* (tarptautinės laivybos įmonės), depozitinė bankininkystė, nepadengti pinigai ir kredito raštai. Naujoje verslo veiklos praktikoje ir sąrangoje rizika buvo minimali, o bendradarbiavimo ir pelno galimybės didesnės... Šio išplėsto pasitikėjimo mastą rodo palūkanų normos mažėjimas ir depozitinės bei transferinės bankininkystės augimas. Bendradarbiavimo nuostata tarp skolininko ir skolintojo ėmė plačiai plisti šiaurinės ir centrinės Italijos miestuose.[41]

Per šiuos ir kitus mechanizmus netgi smulkūs indėlininkai galėjo investuoti į stambesnį verslą:

> Svarbiausias Europos ekonomikos istorijos įvykis, pradedant vienuoliktuoju amžiumi, buvo santaupų panaudojimas naudingiems tikslams tokiu mastu, kuris ankstesniais amžiais būtų buvęs neįsivaizduojamas. ...Būtent plačiai paplitęs sąžiningumo pojūtis, stiprinamas priklausomybės integruotai bendruomenei jausmo, neskaitant apibrėžtų teisinių įsipareigojimų, sudarė galimybes įvairiems žmonėms su savo santaupomis dalyvauti našiame procese.[42]

Taigi milžiniškai viduramžių šiaurės Italijos komuninių respublikų ekonominio gyvenimo ir valdžios veiksmingumo pažangai galimybes sudarė pilietinio angažuotumo normos ir tin-

klai. Revoliuciniai pagrindinių politinių ir ekonominių institucijų pokyčiai kilo iš šio unikalaus socialinio konteksto su jo horizontaliais bendradarbiavimo ir pilietinio solidarumo ryšiais, o ši politinė ir ekonominė pažanga savo ruožtu stiprino pilietinę bendruomenę.

Nereikėtų pervertinti komunų egalitarizmo ir jų sugebėjimo spręsti socialinį konfliktą bei kontroliuoti smurtą. Turbūt ne mažiau kaip pusė žmonių buvo vargingi landynių gyventojai.[43] Per visą šį laikotarpį diduomenė išliko svarbi visuomenės dalis, nors ji buvo vis labiau integruojama į respublikų gyvenimą ir tapo jam pavaldi. Oligarchų šeimos atliko pagrindinį vaidmenį tokių respublikų, kaip Venecija ir Florencija, gyvenime, nors jų galia buvo labiau varžoma nei Pietuose. Diduomenė aplink save išlaikė palydas klientų. Susiskaldymas buvo įprastas reiškinys. Klanų kraujo kerštas ir smurtas (įskaitant kažką panašaus į nedidelio masto partizanines kovas) niekada neišnyko iš viešojo gyvenimo. Gynybos bokštai ir tvirtovės, iki šiol puošiančios Boloniją ir Florenciją, primena ir socialinę nelygybę, ir nuolatinį pavojų, grėsusius net ir sėkmingiausioms komunoms.

Vis dėlto socialinis mobilumas respublikose tuo metu buvo didesnis nei bet kur kitur Europoje. Be to, kolektyvinio solidarumo vaidmuo palaikant pilietinę tvarką išskyrė šiaurinius miestus kaip *sui generis*. Pavyzdžiui, 1291 metais vienas nežinomas metraštininkas lakoniškai konstatavo: „Parmoje buvo šiokių tokių neramumų, todėl keturių profesijų amatininkai, tai yra mėsininkai, kalviai, batsiuviai ir kailiadirbiai, kartu su teisėjais ir notarais bei kitais miesto amatininkais priėmė priesaiką bendrai savimi rūpintis ir, priėmus tam tikras nuostatas, visi neramumai iškart baigėsi."[44]

Taigi keturioliktojo amžiaus pradžioje Italijoje atsirado ne vienas, bet du naujoviški valdymo modeliai kartu su atitinkamais socialiniais ir kultūriniais bruožais: garsi Normanų feodalinė autokratija Pietuose ir vaisingas komuninis respublikonizmas Šiaurėje. „Valdymo meno srityje italai pirmavo, ir italų valstybės, apskritai imant, išvystė didesnę biurokratinę galią kištis

į savo piliečių gyvenimus gerąja ar blogąja prasme, nei galima buvo aptikti kitose to meto šalyse.“[45] Ekonominiame ir socialiniame gyvenime, kaip ir politikoje, tiek monarchija, tiek respublika įveikė kolektyvinio veiksmo dilemas ir kolektyvinio gyvenimo problemas, kurios vis dar stabdė pažangą kitur Europoje. Vadovaujantis Italijos vaidmuo Europoje gali būti vertinamas ne tik politiniu, ekonominiu, meniniu, bet ir demografiniu požiūriais: Palermas Pietuose ir Venecija bei Florencija Šiaurėje, kiekvienas, turintis 100 000 gyventojų, buvo trys didžiausi Europos miestai.[46]

Tačiau sistemos, išrastos Šiaurėje ir Pietuose, pakankamai skyrėsi ir savo struktūra, ir padariniais. „Čia susidūrė dvi skirtingos visuomenės ir gyvenimo būdai,“ daro išvadą istorikas John Larner.[47] Šiaurėje feodaliniai asmeninės priklausomybės ryšiai susilpnėjo, o Pietuose sustiprėjo. Šiaurėje žmonės buvo piliečiai, Pietuose – pavaldiniai. Legitimi valdžia Šiaurėje buvo „tik [bendruomenės] deleguota pareigūnams, kurie likdavo atsakingi tiems, kurių reikalai jiems buvo patikėti.“[48] Pietuose legitimi valdžia buvo monopolizuota karaliaus, kuris (nors galėjo deleguoti administracines užduotis pareigūnams ir patvirtinti didikams privilegijas) buvo atsakingas tik prieš Dievą. Šiaurėje, nors religiniai jausmai išliko gilūs, Bažnyčia buvo tik viena iš daugelio pilietinių institucijų, o Pietuose Bažnyčia buvo galinga ir turtinga feodalinės sistemos savininkė.[49] Šiaurėje svarbiausi socialiniai, politiniai ir net religiniai lojalumo ryšiai ir susiskirstymai buvo horizontalūs, o Pietuose – vertikalūs. Bendradarbiavimas, tarpusavio pagalba, pilietinis įsipareigojimas ir net pasitikėjimas, žinoma, ne universalus, bet peržengiantis giminės ribas daug toliau nei kitur Europoje tuo metu, buvo skiriamieji Šiaurės bruožai. Svarbiausia Pietų savybė, priešingai, buvo hierarchijos ir tvarkos įvedimas latentinės anarchijos sąlygomis.

Išskirtinė viduramžių socialinė problema, bet kokios pažangos *sine qua non**, buvo viešoji tvarka. Vagystės ir plėšikavimas

*Būtina sąlyga (lot.). – Vert. past.

buvo įprastas dalykas. Apsaugą ir prieglobstį galėjo suteikti, kaip Normanų karalystėje, autokratinis suverenas arba stipriausias vietinis baronas. Arba saugumas galėjo būti pasiektas per susipynusius tarpusavio pagalbos susitarimus tarp iš esmės lygių piliečių – sudėtingesnę strategiją, vykdytą komuninėse respublikose. Palyginti su likusiu krikščioniškuoju pasauliu, abu režimai sudarė sąlygas klestėti ir efektyviai valdyti, bet jau iki tryliktojo amžiaus išryškėjo pietinio hierarchiškojo kolektyvinio veiksmo dilemų sprendimo ribotumas. Nors dar prieš šimtą metų Pietūs dažniausiai buvo laikomi ne mažiau pažangūs nei Šiaurė, dabar komuninės respublikos jau sparčiai juos lenkė, ir Šiaurė pirmavo keletą paskesnių amžių. Palaipsniui ėmė ryškėti visos pasekmės, kylančios iš bendruomenės gyvenimo ir socialinės struktūros skirtumų feodalinėje ir respublikoniškojoje Italijoje.

> Feodaliniame pasaulyje paprastai vyravo vertikali sąranga, kur santykius tarp žmonių diktavo leno ir prievolės, titulo suteikimo ir priesaikos davimo, lordo, vasalo ir baudžiauninko sąvokos. Miestuose susiformavo horizontali sąranga, kuriai būdingas bendradarbiavimas tarp lygiųjų. *Gildija, brolija, universitetas*, o virš jų visų – gildijų gildija, sąjunga, kuriai prisiekia visi miestiečiai, – *komuna*, buvo institucijos, sukurtos naujo požiūrio ir atspindinčios naujus idealus.[50]

Keturioliktajame amžiuje susiskaldymas ir badas, maras ir Šimtametis karas ėmė griauti pilietinės bendruomenės dvasią ir respublikinės valdžios stabilumą. Juodosios mirties atnešti nuostoliai buvo didžiuliai: daugiau nei trečdalis visų Italijos gyventojų ir turbūt daugiau nei pusė miestų gyventojų mirė žiaurią 1348 metų vasarą, o po to sekė pasikartojančios epidemijos, daugiau nei šimtmečiui smarkiai nusmukdžiusios ekonominę veiklą. Nebuvo apsaugota nė komuninių respublikų politinė valdžia: iš Septynių tarybos, išrinktos Orvjete 1348 metų birželio pabaigoje, rugpjūčio mėnesį šeši buvo mirę – įprasta netektis. Sienos katedra, tik pusiau baigta tuo metu, kai prasidėjo epidemija, tokia ir liko – nebylus įrodymas, kaip smarkiai juodasis maras išsekino pilietinę energiją ir suardė pilietinį gyvenimą.[51]

Be to, susirėmimų tarp stambesnių religinių ir karinių jėgų triukšmas už miesto sienų vis stipriau ataidėdavo pačiose respublikose. „Komunų istorija vargu ar galėjo nebūti audringa, nes jos bandė praktikuoti bendro susitarimo principais paremtą valdymą visuomenėje, kuri išliko griežtai hierarchiška.“[52] Beveik visur gvelfai, gibelinai ir šimtas kitų klanų kovojo nuolatinėse intrigose ir dažnai kruvinuose vaiduose. Remdamiesi samdyta armija, atskiri despotai (*signori*) ir jų šeimos tapo politiškai pranašesni. Šios naujos tironijos „labai ilgai gyvavo, viduramžių *signoria* nepastebimai evoliucionuojant į renesansiškąjį principatą.“[53]

Keturioliktojo amžiaus pradžioje, praėjus daugiau nei dviems šimtams metų po įkūrimo, respublikoniškosios komunų vyriausybės pradėjo pasiduoti sinjorų viešpatavimui, nors despotai dažnai toliau reiškė pagarbą respublikoniškojo valdymo formoms ir idealams.[54] Reikšmingą išimtį šio nuosmukio fone vis dėlto sudarė miestų juosta, besitęsianti skersai šiaurės vidurio Italiją nuo Venecijos prie Adrijos jūros per Emiliją ir Toskaną iki Genujos prie Tirėnų jūros, kur respublikoniškosios tradicijos pasirodė tvirtesnės nei kitur labiau į šiaurę.[55]

Lygiai taip, kaip Minervos išminties pelėda išskrenda tik temstant, politikos filosofai pradėjo kalbėti apie esmines komuninių respublikų *vita civile* [pilietinio gyvenimo] dorybes tik joms žlungant. Komunų likimas inspiravo Renesanso politinius teoretikus, pirmiausia Machiavell'į, apmąstyti būtinas stabilaus respublikoniškojo valdymo sąlygas ypač sutelkiant dėmesį į piliečių savybes, jų *virtù civile*.

Machiavelli savo knygos epizode, nepaprastai tinkančiame mūsų pačių užduočiai suprasti institucijų sėkmes ir nesėkmes, teigė, kad respublikoniškasis valdymas (nors labiausiai pageidautina valdymo forma, kur ją buvo galima įdiegti) buvo pasmerktas žlugti ten, kur nebuvo tinkamų socialinių sąlygų. Ypač ten, kur žmonėms trūksta pilietinės dorybės ir kur socialinis bei ekonominis gyvenimas sutvarkytas feodaliniu būdu, „niekada neiškilo jokia respublika ir joks politinis gyvenimas, nes tokiomis sąlygomis gimę žmonės yra visiškai priešiškai

nusistatę bet kuriai pilietinio valdymo formai. Taip sutvarkytose provincijose [jis pridėjo, kaip Neapolis] joks bandymas įkurti respubliką negali pasisekti.“ Jo gimtojoje Toskanoje, priešingai, socialinės sąlygos buvo tokios palankios, „kad išmintingas žmogus, susipažinęs su antikinėmis pilietinio valdymo formomis, turėtų lengvai sugebėti ten įdiegti pilietinę santvarką.“ Machiavellio skyriaus pavadinimas vykusiai apibendrina tai, ką mes galėtume įvardyti kaip „geležinį pilietinės bendruomenės dėsnį“: „Kaip lengva valdyti miestą, kurio liaudis nesugadinta; ten, kur yra lygybė, neįmanoma patvaldystė, o ten, kur jos nėra, neįmanoma respublika.“ (Vertė P. Račius. N. Makiavelis. *Rinktiniai raštai,* V., 1992.)[56]

Machiavelli'o, Guicciardini'o ir kitų darbai „reiškia jausmus šiai konkrečiai politinei bendruomenei kaip realiai ir besitęsiančiai esybei, kuri yra nepriklausoma nuo žmonių ir vyriausybių, valdančių tam tikru apibrėžtu laikotarpiu, ir verta žmogaus meilės, lojalumo ir paramos.“[57] Šios *vita civile* ideologijos šerdis buvo „pavyzdinio piliečio, tvarkančio savo paties reikalus mieste ir šalyje bei pareigingai dalyvaujančio valstybės reikaluose, idealas.“[58]

Tuo pat metu iki tryliktojo amžiaus Popiežiaus valdžia įgijo teisę laikinai kontroliuoti teritorijas tarp Sicilijos karalystės Pietuose ir komuninių respublikų valdų Šiaurėje. Popiežius valdė šias žemes kaip feodalinis monarchas, skirdamas lenų valdovus mainais į ištikimybę, bet jo kontrolė buvo ne tokia centralizuota ir efektyvi kaip Normanų režimas Pietuose.[59] Dėl tam tikro laikinos Popiežiaus valdžios, dar labiau nusilpusios Avinjono popiežių laikotarpiu 1305–1377 metais, neapibrėžtumo Popiežiaus sritis pasižymėjo plačia socialinės struktūros ir politinės praktikos įvairove. Vienuose miestuose vietiniai tironai priešinosi Popiežiaus kišimuisi, o kitur „diduomenė kovojo tarpusavyje, terorizavo kaimą, elgėsi, kaip norėjo, o plėšikai visą regioną padarė nesaugų.“[60] Šiaurėje, kita vertus, į Popiežiaus teritoriją formaliai įėjo keletas miestų su stipriomis komuninėmis tradicijomis, tokie kaip Ferara, Ravena, Riminis ir, svarbiausia, Bolonija.

5.1 paveiksle pateikti įvairūs Italijos režimai keturioliktojo amžiaus pradžioje.[61] Žemėlapis aiškiai atskleidžia per pusiasalį einančias keturias juostas, atitinkančias skirtingą respublikonizmo ir autokratijos lygį. Iš pietų į šiaurę jos yra tokios:

- Normanų įkurta feodalinė monarchija Mezzogiorne;
- Popiežiaus sritis su savo įvairiaspalviu feodalizmo, tironijos ir respublikonizmo mišiniu;
- Respublikonizmo šerdis – komunos, išlaikiusios respublikoniškąsias institucijas iki pat keturioliktojo amžiaus;
- Buvusių respublikų sritys toliau į šiaurę, kurios iki to laiko jau buvo pajungtos senjorų viešpatavimui.

Šio išsidėstymo ir 4.4 paveiksle pateikto pilietinių normų bei ryšių pasiskirstymo dvidešimtojo amžiaus aštuntajame dešimtmetyje paralelė yra įspūdinga. Pietinę teritoriją, kadaise valdytą Normanų karalių, sudaro būtent tie septyni mažiausiai pilietiški aštuntajame dešimtmetyje regionai. Beveik taip pat tiksliai Popiežiaus sritys (atėmus komunines respublikas Popiežiaus valdų šiaurinėje dalyje) sudaro kitus tris ar keturis regionus, aštuntajame dešimtmetyje laikomais pilietiškesniais. Kitame skalės gale keturioliktojo amžiaus respublikonizmo centras neįtikėtinai atitinka pilietiškiausius dabarties regionus. Nuo jų nelabai atsilieka dar toliau į šiaurę nusidriekusios sritys, kur viduramžių respublikoniškosios tradicijos, nors ir egzistavo, bet pasirodė šiek tiek silpnesnės. Norėdami nustatyti, ar ši intriguojanti sąsaja yra tikras istorinis tęstinumas, ar paprasčiausiai įdomus sutapimas, turėsime ištirti Italijos socialinio-politinio gyvenimo raidą per tuos septynis amžius.

Penkioliktajame ir šešioliktojo amžiaus pradžioje naujos nelaimės užgriuvo pusiasalį, kai Ispanija, Prancūzija ir kitos kylančios galingos Europos valstybės kovėsi savo kruvinose dinastinėse dvikovose Italijos žemėje. Demografinės ir ekonominės šių užsienio invazijų pasekmės kartu su alinančiomis maro epidemijomis bei prekybos sutrikimais ankstesniame šimtmetyje buvo ypač skaudus smūgis Šiaurės komunoms. Pavyzdžiui, Brešos ir Pavijos gyventojų skaičius šešioliktojo amžiaus pradžioje sumažėjo dviem trečdaliais dėl besikarto-



Šaltiniai: *The Times Atlas of World History*, 3rd edition, eds. Geoffrey Barraclough and Norman Stone (London: Times Books, 1989), p. 124; J. K. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy: The Evolution of the Civil Life, 1000–1350* (London: Macmillan, 1973), 4 žemėlapis; ir John Larner, *Italy in the Age of Dante and Petrarch: 1216–13*80 (New York: Longman, 1980), pp. 137–150.

5.1 pav. *Respublikoniškosios ir autokratinės tradicijos: Italija apie 1300 m.*

jančių užpuolimų ir grobimų. Tik devynioliktajame amžiuje Šiaurės miestų gyventojų skaičius vėl pasiekė viduramžių lygį. Pietiečiams, priešingai, šios destrukcijos beveik pavyko išvengti. Neapolio gyventojų skaičius, pavyzdžiui, padvigubėjo penkioliktajame amžiuje ir dar daugiau nei dvigubai išaugo pirmojoje šešioliktojo amžiaus pusėje, ir Neapolis tapo

antruoju (po Paryžiaus) pagal dydį Europos miestu. Priešingai dvidešimtojo amžiaus gyventojų srautams, daug Šiaurės gyventojų šešioliktajame amžiuje migravo į Pietus skatinami santykinės Pietų gerovės ir tragiško Šiaurės nuosmukio. Pirmojoje septynioliktojo amžiaus pusėje, kai tik blykstelėjo ekonomikos atsigavimo prošvaistė, visą Italiją perliejo naujos epidemijos bangos. 1630–1631 m., po to 1656–1657 metais iki pusės Vidurio ir Šiaurės Italijos miestų gyventojų mirė nuo maro.[62]

Iki septynioliktojo amžiaus visi centrinės ir šiaurinės Italijos miestai buvo praradę respublikinę santvarką arba daugeliu atvejų netgi nepriklausomybę. Komuninio respublikonizmo žlugimas Italijos pusiasalį vedė prie kažko panašaus į „re-feodalizaciją". Prekybos ir finansų inovacijas pakeitė užsiėmimas žemės nuosavybe ir parazituojančiu dykinėjimu. Vietiniai konfliktai, frakcijų kovos ir painūs sąmokslai rodė socialinio audinio suirimą kaip tik tuo metu, kai kitos Europos šalys judėjo nacionalinio vienijimosi link.[63]

Visoje Italijoje – ir Šiaurėje, ir Pietuose – autokratinė politika dabar buvo įkūnyta patrono-kliento tinkluose. Tačiau tarp šiauriečių – komuninių tradicijų paveldėtojų – patronai, nesvarbu kokie autokratiški, vis dar pripažino pilietines pareigas – įprotis, ataidintis mūsų posakyje „menų globėjas". Rūpestinga antropologinė šios epochos rekonstrukcija, atlikta tiriant centrinės Italijos aukštumų miesto gyvenimą, patvirtino, kad nors vietiniai turtingieji monopolizavo politinę valdžią, jie taip pat subsidijavo pilietinį gyvenimą šelpdami ligonines ir kelius, vietinius chorus ir orkestrus ir net municipalines tarnybas bei apmokėdami miestų pareigūnų algas. Tarpusavio atsakomybės etika išliko Šiaurės kaimuose kaip, pavyzdžiui, *aiutarella*, tradicinėje kaimynų talkos praktikoje.[64] Taigi, nepaisant to, kad plito nelygybė, išnaudojimas ir grupuočių konfliktai, šiaurinis komuninio respublikonizmo paveldas, nors jau nebeįkūnytas politinėse institucijose, buvo perduodamas pilietinio įsitraukimo, socialinio įsipareigojimo ir tarpusavio pagalbos tarp lygių socialinių partnerių etikos forma.

Valdžios formos Šiaurėje jau taip ryškiai nebesiskyrė nuo Mezzogiorno feodalinės struktūros. Vis dėlto kažkas iš šlovingos komunų patirties ir intensyvios ekonominės veiklos, sukeltos pilietinio angažuotumo, tebegyvavo Po slėnyje ir Toskanoje, todėl šie regionai buvo imlesni pirmiesiems atgijusios pažangos vėjams, pirmiausiai kultūriniams, o paskui ir ekonominiams, padvelkusiems visame pusiasalyje antrojoje aštuonioliktojo amžiaus pusėje. Nepaisant socialinės ir ekonominės depresijos, sukeltos keleto šimtmečių svetimšalių grobstymų, epidemijų bei vidinių kovų, komuninių respublikų tradicijų regionuose *vita civile* idealas išsilaikė.

Tuo pat metu viduramžiškas valdymo būdo paveldas Pietuose sąlygojo ilgam išliekantį kontrastą. Frydricho II suverenas pasiūlė šiokį tokį sprendimą kolektyvinio veiksmo problemoms, tačiau šis sprendimas greitai buvo pagadintas gerai žinomo absoliutinės valdžios poveikio: karalius ir baronai tapo grobuoniški autokratai. Valdžia liko feodalinė ir autokratinė, tramdoma tik epizodiškų trumpalaikių sukilimų. Vertikalių socialinių saitų tradicija, įkūnijanti valdžios asimetrijas, išnaudojimą ir priklausomybę, priešingai nei šiaurinė tradicija horizontalių asociacijų, siejančių iš esmės lygius piliečius tarpusavio solidarumo ryšiais, stiprino autoritarines politines institucijas. Patrono-kliento politika Pietuose buvo labiau suasmeninta, labiau išnaudotojiška, labiau laikina, mažiau pilietiška.

Aštuonioliktajame amžiuje „Neapolio karalystė iš dviejų dalių – pirmosios kontinentinėje teritorijoje, antrosios – Sicilijoje, turinti penkis milijonus gyventojų, buvo didžiausia valstybė Italijoje, bet ilgą laiką ji taip pat buvo, ko gero, blogiausiai administruojama, labiausiai sukaustyta rutinos ir aplaidumo.“[65] Taip, kaip buvo ankstyviausių viduramžių laikotarpiu ir kaip tebėra dabar, priešingai nei dažnai manoma, didžiąją šio laikotarpio dalį Pietūs buvo ne mažiau urbanizuoti nei Šiaurė.[66] 1791 metais Neapolio gyventojų skaičius buvo dukart didesnis nei Romos, triskart didesnis nei Milano, keturiskart didesnis nei Turino ir Florencijos, tačiau Neapolis buvo „pasibjaurėtinas parazitas, kurio

dauguma gyventojų buvo karaliaus tarnautojai, kunigai, tarnai ir elgetos. Jis gyveno ant sprando beviltiškai persidirbusios, beviltiškai nuskurdusios valstietijos, kuriai nebuvo suteikta jokių pilietinių teisių."[67] Pietiniuose miestuose diduomenės galia išliko vyraujanti, „beveik be jokio didikų ir miestiečių susiliejimo, tokio būdingo visuomenei Šiaurėje."[68]

Šiaurėje aristokratų galia, dėl kurios seniai ginčytasi, jau buvo pradėjusi irti. Visai priešingai, „Pietuose pirmaisiais aštuonioliktojo amžiaus dešimtmečiais baronų politinė jurisdikcinė ir ekonominė galia vis dar buvo nepaliesta. Ten feodalizmo naikinimo procesas vyko ypač lėtai: amžiaus pabaigoje baronų valdžia dar buvo labai stipri."[69] Prarają tarp valdančiųjų ir valdomųjų Mezzogiorne gilino tai, kad praktiškai visą laiką pietus kontroliavo svetimšalių dinastijos. Nuo 1504 iki 1860 metų visą Italiją į pietus nuo popiežiaus sričių valdė Habsburgai ir Burbonai (kaip neseniai smulkiai aprašė Antony Pagden), sistemingai skatinę tarpusavio nepasitikėjimą ir konfliktus tarp pavaldinių, griaudami horizontalius solidarumo saitus tam, kad palaikytų vertikalių priklausomybės ir išnaudojimo saitų viršenybę.[70]

Nepaisant komuninio respublikonizmo saulėlydžio Šiaurėje po keturioliktojo amžiaus, demokratinėms revoliucijoms, užgriūsiančioms Europą devynioliktajame amžiuje, artinantis prie Italijos pusiasalio, įžvalgus stebėtojas galėjo aptikti tebesitęsiančius regioninius kultūros ir socialinės struktūros skirtumus, išryškėjusius viduramžių eroje prieš septynis šimtus metų. Kaip matysime, šie patvarūs skirtumai stipriai paveikė būdus, kuriais skirtingi regionai atsakė į naujus iššūkius ir galimybes, atsivėrusias po nacionalinio Italijos susivienijimo.

Pilietinės tradicijos po susivienijimo

Devynioliktasis amžius buvo neįprasto asociacinio gyvenimo sujudimo metas daugelyje Vakarų Europos šalių, ypač tarp vadinamųjų „liaudies" klasių, t. y. didžiosios gyventojų dalies.

Senosios organizuoto visuomeniškumo formos, tokios kaip viduramžių gildijos ir religinės draugijos, ankstesniais amžiais palaipsniui prarado gyvybingumą ir liko paprasčiausia atgyvena laikų, kai jos iš tiesų skatino visuomenės interesus ir aistras. Prancūzijos revoliucijos sukelti permainų vėjai dabar nušlavė didumą šio yrančio socialinio brūzgyno. Įkvėptos griežtos *laissez fair* doktrinos liberalios Prancūzijos, Italijos ir kitų šalių vyriausybės panaikino gildijas, paleido religines organizacijas ir trukdė bet kokiems panašiems socialiniams ar ekonominiams „junginiams atgimti". Įgyvendindami šią naują tvarką, Prancūzijos bei Italijos valdininkai akylai sekė (ir dažnai stengėsi nuslopinti) netgi tokius nepavojingus organizuoto socialumo ženklus kaip darbininkų gėrimo klubus.

Šis bandymas išnaikinti asociacijas – tuometinis fonas, kuriame, tarp kitko, Tocqueville parašė savo panegiriką asociacionizmui Amerikoje – kontinento kaimuose ir miestuose nebuvo ramiai sutiktas. Greitai dėl pirmųjų industrinės revoliucijos apraiškų dar labiau reikėjo kurti naujas organizuoto socialinio-ekonominio solidarumo formas. Prie senųjų pavojų – ligų, nelaimingų atsitikimų ir senatvės – prisidėjo neįprasta bedarbystės baimė ir nemalonus naujųjų industrinių centrų anonimiškumas. Nuo naujųjų ligų, kaip parodė žemdirbių panika antrojoje amžiaus pusėje, nebuvo apsaugoti ir likę prie žemės. Neramumų ir nežinios laikais daugelis žmonių ieškojo pagalbos ir paguodos organizuotoje draugijoje. Kaip po gaisro atželiantis miškas ėmė augti naujos gyvybingesnės asociacijos, pakeitusios sunykusias ar sunaikintas anksčiau tame šimtmetyje.

Ši „didžioji liaudies visuomeniškumo banga" (žymaus prancūzų socialinio istoriko Maurice'o Agulhon'o žodžiais) Prancūzijoje kilo pirmojoje devynioliktojo amžiaus pusėje.[71] Ji pasireiškė per masonų ložes ir *cercles*, liaudies gėrimo klubus (*chambree*) ir choro draugijas, religines brolijas ir valstiečių klubus, o labiausiai – per tarpusavio pagalbos draugijas, sukurtas teikti savišalpą ligos, nelaimės, senatvės ir laidotuvių atveju. Daugelis asociacijų turėjo labai smulkius rašytinius statutus, „nuostabius dėl to, kad rūpinosi finansiniu griežtumu, teisin-

gu užduočių paskirstymu ir politinėmis bei moralinėmis garantijomis, trumpai tariant, – efektyvumu, plačiausia šio žodžio prasme.“[72]

Nors daugelį šių asociacijų įkūrė daugiausia žemesniųjų klasių atstovai, narystė jose dažnai nesutapo su įprastinėmis socialinėmis ribomis vietinėje bendruomenėje. Vienas *cercle*, pavyzdžiui, „buvo sudarytas daugiausia iš darbininkų ir amatininkų, mūrininkų, spynininkų ir batsiuvių ir jų priekyje – nemažai buržua arba, tiksliau, smulkiųjų buržua, kurie taip pat buvo intelektualai.“[73] Nors socialinė nelygybė kaime akivaizdžiai buvo vis dar svarbi, naujojo asociacionizmo skatinamą socialinę struktūrą sunku klasifikuoti,

> maždaug tarp senojo tipo patronato ir naujojo egalitarizmo... Atrodo, tartum tai buvo judėjimas iš dešinės į kairę, tai yra iš konservatyvios patronato sistemos į demokratinę egalitarinę sistemą ir perėjo per tarpinę demokratinio patronato fazę.[74]

Nors šios grupės nebuvo atvirai politinės, jos dažnai įgaudavo politinio bendrumo su viena ar kita prancūzų politinio gyvenimo *tendences*. Socialinė sąveika ir organizacinių įgūdžių panaudojimas plėtė dalyvių kultūrinį akiratį ir skatino jų politinį sąmoningumą bei (galiausiai) politinį įsitraukimą. „Tuo laikotarpiu Provanso žemesniosioms klasėms susiorganizuoti į *chambree* buvo taip pat svarbu ar net svarbiau, nei išmokti skaityti, kad jos taptų prieinamos viskam, kas nauja, pokyčiams ir nepriklausomybei.“[75] Agulhon'o kruopščiai atlikta kelių pietinių Prancūzijos kaimų to meto gyvenimo rekonstrukcija parodė, kaip ši kultūrinė mobilizacija po 1830 metų tiesiogiai prisidėjo prie didžiųjų 1848 metų politinių mobilizacijų.

Šio periodo italų socialinė istoriografija laukia savojo Agulhon'o, taigi mes neturime jokio socialinį Italijos miesto gyvenimą devynioliktojo amžiaus pradžioje panašiai atkuriančio portreto. Vis dėlto tikėtina, kad panašios tendencijos pasirodė per *Risorgimento* (arba „atgimimą“), kuris pakėlė italus politiniam veiksmui ir 1870 metais vedė prie politinio Italijos

susivienijimo.[76] Iš tiesų daugelis argumentų už susivienijimą buvo paremti „asociacijos principo“, kurį pabrėžė visi skirtingi nacionaliniai judėjimai (madzinistai, neogvelfai, Cavouras'o nuosaikieji), reikalavimais. Moksliniai kongresai, profesinės asociacijos ir reformistų grupės (ypač Pjemonte, Toskanoje ir Lombardijoje) reikalavo rimtų socialinių, ekonominių ir politinių reformų. Naujai sukurtos asociacijos (taip pat ir garsiosios „slaptos draugijos“) ir laikraščiai turėjo ypatingą reikšmę nepavykusioms 1848 metų revoliucijoms ir nacionalistinei agitacijai, privedusiai prie 1860 metų plebiscitų, ratifikavusių susivienijimą. Naujos pilietinės, labdaringos ir švietėjiškos asociacijos buvo įkurtos daugumoje miestų ir miestelių.[77]

Ypač svarbi šio „asociacijos principo“ išraiška susivienijusioje Italijoje buvo tarpusavio pagalbos draugijų, analogiškų tokioms pat prancūzų draugijoms ir Britanijos „bičiulių sąjungoms“, taip pat atsiradusioms šiuo laikotarpiu, kūrimas. Užgniaužus Italijos gildijas ir „religines draugijas“, ypač po 1850 metų, šios tarpusavio pagalbos draugijos – „pirmasis asociacinio proceso embrionas“[78] – buvo kuriamos palengvinti miesto amatininkų ir meistrų socialinius-ekonominius vargus.

Tarpusavio pagalbos draugijų funkcijos – pašalpos seniems ir nedarbingiems nariams ir kitiems, negalintiems dirbti, pagalba mirusių narių šeimoms, kompensacijos dėl nelaimingų atsitikimų darbe, išmokos bedarbiams, finansinė parama nariams, vykstantiems ieškoti darbo, laidotuvių išlaidų padengimas, slauga ir motinystės globa, lavinimosi galimybių suteikimas nariams ir jų šeimoms, įskaitant naktines mokyklas, pradinį parengimą, amatus ir kilnojamąsias bibliotekas. Nors tarpusavio pagalbos draugijos ypač tenkino miestiečių darbininkų klasės reikmes, tačiau jų narystė ir patrauklumas gerokai peržengė įprastines klasės, ekonominio sektoriaus ir politikos ribas.[79] Tiesą sakant, tarpusavio pagalbos draugijos vietose sukūrė organizuotą, menkai finansuojamą savigalbos versiją to, ką dvidešimtasis amžius pavadino gerovės valstybe.

Šios savanoriškos organizacijos reiškė ne tiek idealistinį altruizmą, kiek pragmatinį pasirengimą bendradarbiauti su ki-

tais panašiais į save siekiant įveikti greitai besikeičiančios visuomenės grėsmes. Tarpusavio pagalbos draugijų esmė buvo praktinis savitarpiškumas: aš padėsiu tau, jei tu padėsi man; imkimės kartu tų problemų, kurių nė vienas iš mūsų negalime imtis atskirai. Šia prasme šios naujos visuomeniškumo formos tiesiogiai priminė prieš septynis šimtmečius susiformavusias viduramžių komunas su jų organizuoto kolektyvinio abipusiškai naudingos veiklos struktūra. Taip pat kaip ankstyviausios viduramžių savigalbos asociacijos išreiškė savanorišką bendradarbiavimą kovoti su gaivališku to meto nesaugumu – fizinio smurto grėsme, tarpusavio pagalbos draugijos išreiškė kolektyvinį solidarumą moderniesiems laikams būdingo ekonominio nesaugumo akivaizdoje.

Maždaug tuo pačiu metu, dažnai tarpusavio pagalbos draugijų remiamos, kooperatinės organizacijos taip pat ėmė augti tarp gamintojų ir tarp vartotojų. „Kaip ir tarpusavio pagalbos draugijos, Italijos kooperatyvai išaugo iš konservatyvaus savigalbos principo ir stengėsi pagerinti savo narių dalią nesiekdami drastiškų egzistuojančios ekonominės tvarkos pokyčių.“[80] Naujosios organizacijos išplito visuose ekonomikos sektoriuose: buvo žemės ūkio kooperatyvų, darbininkų kooperatyvų, kredito kooperatyvų, kooperatinių žemės ūkio bankų, gamintojų kooperatyvų ir vartotojų kooperatyvų, kurie sudarė daugiau kaip pusę visų kooperatyvų iki 1889 metų. Iš tikrųjų, kaip apibendrina vienas kruopštus darbininkų klasės organizacijų tyrinėtojas, „dėl kooperatyvų įvairovės Italija tapo unikalia kooperacijos pasaulio šalimi.“[81]

Nors kooperatyvai tuo laikotarpiu tapo įprasti daugelyje Europos šalių, išskirtinė Italijos judėjimo savybė buvo jų paplitimas kaimuose tarp neraštingų valstiečių. Daug kooperatyvų įkurta šiaurėje devynioliktojo amžiaus devintajame dešimtmetyje „atlikti viešiesiems darbams žiemos nedarbo laikotarpiu.“[82] Pavyzdžiui, 1883 metais grupė bežemių *braccianti* Emilijoje-Romanijoje įkūrė kooperatyvą siūlyti sandėrius dėl žemės drenažo.

Egzistavo kooperatinės pieninės ir vyno fabrikai, taip pat kooperatiniai žemės ūkio bankai, o labiausiai buvo reikalinga jungtinė greitai gendančių

daržininkystės produktų realizavimo organizacija. Draugijos samdydavo žemės ūkio ekspertus ir siųsdavo juos po apylinkes pristatyti produkciją turgaus dienomis, mokyti genėti ir gaminti vyną bei taikyti daržovių sėjomainas.[83]

Šios organizuoto, bet savanoriško solidarumo formos sparčiai plito paskutiniaisiais devynioliktojo amžiaus dešimtmečiais. Narystė tarpusavio pagalbos draugijose išaugo daugiau nei keturis kartus per tris dešimtmečius nuo 1870 metų ir pasiekė apogėjų amžių sandūroje. „Laikotarpį nuo 1860 iki 1890 metų reikia apibūdinti kaip tarpusavio pagalbos draugijų aukso amžių“, apibendrina vienas mokslininkas.[84] Panaši kooperatyvų banga kilo maždaug po dešimtmečio.

Šių organizuotų iniciatyvų kilmė iš ankstesnių organizuotų visuomeniškumo formų, ypač Šiaurės Italijoje, dažnai buvo pakankamai sąmoninga ir aiški. Pirmasis iš naujų kooperatyvų, pavyzdžiui, buvo Meno dirbinių iš stiklo draugija Altaro stiklo gamybos centre Ligūrijoje:

1856 metais, Kalėdų naktį, Giuseppe Cesio ėmėsi iniciatyvos Altare surinkti 84 šio senovinio amato meistrus. Jie tikėjosi pagerinti savo dalią, kuriai didžiulę grėsmę kėlė ekonominio nuosmukio ir choleros epidemijos padariniai, sukūrę kooperatinę asociaciją. Ritualas, sekęs šį tikslų deklaravimą, rodė viduramžiškosios tradicijos atgimimą šiame Ligūrijos regione, kur apie 1000 metus iškilo žymioji Altaro gildija, gyvavusi iki 1823 metų birželio 6 d., kai buvo uždrausta karaliaus Carlo Felice'io.[85]

Nors atvirai reiškiami šių organizacijų tikslai buvo nepolitiniai, jos atliko svarbias latentines politines funkcijas. Italijoje, kaip ir Prancūzijoje, tarpusavio pagalbos draugijos formaliai buvo nepartinės, tačiau vienos savo dvasia buvo šiek tiek radikalios ir respublikoniškos, o kitos – liberalios, socialistinės arba katalikiškos. Kooperatyvų judėjimas taip pat liko nepriklausomas nuo politinių partijų, nors bendradarbiavo su tarpusavio pagalbos draugijomis ir gimstančiu profsąjungų judėjimu. Tačiau nepaisant nepartiškumo, dalyvavimas šioje veikloje, matyt, turėjo „sąmonėjimo“ padarinių, kaip tai buvo įvardyta vėlesnių kartų, nes daugelis naujai gimstančių profsąjungų ir politinių judėjimų lyderių atėjo

iš tarpusavio pagalbos draugijų bei kooperatyvų. Profsąjungų veikla ir žemės ūkyje, ir pramonėje sparčiai plito pirmaisiais dvidešimtojo amžiaus dešimtmečiais. Didžiausia profsąjungų federacija buvo socialistinės orientacijos, bet taip pat egzistavo ir stipri katalikiška federacija bei keletas nepriklausomų organizacijų.

Tuo metu, nuo devynioliktojo amžiaus aštuntojo iki dešimtojo dešimtmečio, Socialinės katalikybės judėjimas pagimdė daug pasaulietinių organizacijų, ypač itin katalikiškuose šiaurės rytuose. 1883–1884 metais įtakingiausia pasaulietinė organizacija *Opera dei Congressi e dei Comitati Cattolici* turėjo 993 parapijų komitetus šiaurėje, 263 – centrinėje Italijoje, bet tik 57 – pietuose, o „1897 metais „Opera skelbėsi turinti 3 892 parapijų komitetus, 708 jaunimo skyrius, 17 universitetų ratelių, 688 darbininkų asociacijas, 588 žemės ūkio bankus, 24 dienraščius, 105 žurnalus ir daug kitų organizacijų."[86] Nors Pietūs buvo ne mažiau katalikiški nei Šiaurė, jie buvo gerokai mažiau atstovaujami pilietinėse Socialinės katalikybės asociacijose, o po Antrojo pasaulinio karo – Katalikų akcijoje.[87]

Analogiškų šioms katalikiškoms organizacijoms socialistinių organizacijų užuomazgos koncentravosi Darbo rūmuose:

> Rūmai arba jų padaliniai organizavo būsto kooperatyvus, kooperatines parduotuves, švietimo asociacijas. Jie dažnai leido savo žurnalus ir išlaikė savo pačių pramogų įstaigas... Jie rodo, kaip tariamai modernus socialistinis judėjimas buvo persisunkęs senesnių madziniškų vietinių kooperatyvų ir savišalpos, pasaulietiškumo bei tarpusavio pagalbos idealų.[88]

Nors visuotinė vyrų rinkimų teisė Italijoje nebuvo įvesta iki Pirmojo pasaulinio karo, keletas masinių politinių judėjimų susiformavo maždaug amžių sandūroje. Didžiausias ir aktyviausias iš šių naujų partijų buvo Socialistinis judėjimas, stiprėjantis ir pradinės industrializacijos srityse, ir kai kuriose kaimo vietovėse, kur jis rėmėsi vietinėmis valstiečių ir pusininkų kolektyvinio protesto tradicijomis. Nauja politinė mobilizacija taip pat apėmė svarbų ir vis augantį pažangų Katalikų judėjimą, ypač šiaurės rytuose, kur per du pra-

ėjusius dešimtmečius pasaulietinės Socialinės katalikybės asociacijos buvo pačios aktyviausios. 1919 metais pirmųjų pokario rinkimų išvakarėse Katalikų judėjimas buvo formaliai įteisintas kaip *Partito popolare*, arba Liaudies partija. Šių dviejų partijų, socialistų ir *popolari*, kartu atstovaujančių organizuotą masinę opoziciją tradiciniam režimui, rinkiminė galia pasiekė apogėjų iškart po Pirmojo pasaulinio karo, per keletą metų nuo visuotinės vyrų rinkimų teisės įvedimo prieš fašizmo atsiradimą.

Ir socialistai, ir *popolari* naudojosi tarpusavio pagalbos draugijų, kooperatyvų bei profsąjungų socialinės mobilizacijos paveldu, organizacine infrastruktūra ir energija. Pavyzdžiui, Sesto San Džovanyje, industriniame Milano priemiestyje, vyravo du stiprūs ir konkuruojantys bendruomenių tinklai – vienas katalikiškas ir vienas socialistinis, abu turintys būsto ir vartotojų kooperatyvus, švietimo ir sporto asociacijas, orkestrus ir chorus ir t. t.[89] Abi partijos natūraliai konkuravo dėl Italijos masinio elektorato lojalumo, ir kiekvieną rėmė tam tikri regionai. Apskritai kalbant, Socialistų partija ir jos profsąjungų filialai klestėjo industrializuotose srityse aplink Milaną, Turiną ir Genują, o *popolari* ir su jais susijusios profsąjungos buvo stipresnės žemdirbystės srityse. Šios varžybos po Antrojo pasaulinio karo davė pagrindą įsigalėti Italijos politinės visuomenės įvaizdžiui, kurio ašis buvo konfliktas tarp dviejų „institucionalizuotų tradicijų“, arba „subkultūrų“ – raudonųjų (socialistų) ir baltųjų (katalikų).[90]

Vis dėlto šis raudonųjų-baltųjų įvaizdis kai kuriais atžvilgiais klaidina, nes, nepaisant jų konkurencijos, šios dvi masinės partijos turėjo bendras sociologines šaknis, glūdinčias senose kolektyvinio solidarumo ir horizontalaus bendradarbiavimo tradicijose. Amžių sandūroje šios partijos taip pat kartu oponavo tuometinei valdžiai. Abi buvo silpniausios ten, kur įsitvirtinęs konservatyvusis aljansas, pagrįstas klientelistiniais saitais su įsigalėjusiu socialiniu žemvaldžių ir valdininkų elitu, buvo stipriausias. Italijos politikos „apačiose“ pagrindinė alternatyva socialistams ir *popolari* buvo vertikalių kliento-patrono

tinklų labirintas, daugiau nei pusę amžiaus sudaręs pagrindą *transformismo* sistemai, kurioje valstybinė globa buvo mainoma (per vietinius magnatus) į rinkiminę paramą. Po Antrojo pasaulinio karo tie patys patrono-kliento tinklai, dabar gerokai organizuotesni pačiose masinėse partijose, toliau išliko kaip pagrindinė valdžios struktūra mažiau pilietiškuose Italijos regionuose.[91]

Nors tarpusavio pagalbos draugijos, kooperatyvai ir kitos pilietinio solidarumo apraiškos atsirado visuose ekonomikos sektoriuose ir visose pusiasalio dalyse, jos nevisur vienodai paplito ar vienodai klestėjo. Šiaurės vidurio Italijoje, beveik tiksliai ten, kur prieš penkis šimtmečius ilgiausiai laikėsi komunų respublikos (ir kur buvo aptikti pilietiškiausi regionai dvidešimtojo amžiaus aštuntajame dešimtmetyje), viduramžių bendradarbiavimo tradicijų laikėsi netgi vargingieji valstiečiai. „Reikšmingas socialinių ir ekonominių įsipareigojimų tinklas, ypač kaime, formuojamas per kaimynystės pripažinimą. Tarp *vicini* [kaimynų] nenutrūksta tarpusavio pagalba ir paslaugų mainai."[92]

> Pusininkų šeimos faktiškai išplėtojo turtingą mainų ir tarpusavio pagalbos tinklą: tipiškiausia iš jų – *aiutarella* – buvo talka svarbių žemės ūkio darbų metu (pvz., kūlimo). Kultūriniame lygmenyje taip pat svarbi buvo *veglia* praktika. Ilgais žiemos vakarais šeimos rinkdavosi kartu arklidėse arba trobų virtuvėse lošti kortomis ir žaisti žaidimus, megzti ir adyti, klausytis ir pasakoti istorijas. Dalyvavimas *veglia* nebuvo izoliuotas šeimynose. Greičiau... jis vyko pagal rotacinio svetingumo principą ir sudėtingą apsilankymų sistemą.[93]

Visiškai priešingai, 1863 metų ataskaitoje teigiama, kad Kalabrijoje, nykiame krašte, įstrigusiame pietinėse autoritarinio valdymo tradicijose (ir pasmerktame dvidešimtojo amžiaus aštuntajame dešimtmetyje būti įvertintam kaip nepilietiškiausiam iš visų regionų), nebuvo „jokių asociacijų, jokios tarpusavio pagalbos, viskas izoliuota. Visuomenė palaikoma tik prigimtinių pilietinių ir religinių saitų, bet nėra jokių ekonominių ryšių, jokio solidarumo tarp šeimų ar tarp individų arba tarp jų ir vyriausybės."[94]

Italijos dalyse, ilgą laiką pavaldžiose autokratiniam valdymui, nacionalinis suvienijimas nelabai padėjo įdiegti pilietinius įpročius:

> Bendruomeniškumo jausmo stoka visose klasėse buvo per despotiško valdymo šimtmečius išmokto nepaklusnumo įpročio pasekmė. Netgi didikai įprato prie obstrukcijos ir manė, kad valdžią galima lengvai apgaudinėti nenusižengiant moralei, kol tik apgaulė yra sėkminga. ...Vietoj pripažinimo, kad mokesčius reikia mokėti, požiūris buvo greičiau toks, kad, jei viena žmonių grupė rado, kaip pelningai vengti mokesčių, kitos grupės geriau turi žiūrėti savo interesų. Kiekviena provincija, kiekviena klasė, kiekviena pramonės šaka taip siekė išlošti bendruomenės sąskaita.[95]

Pietų žemės ūkį, nors komplikuotą dėl keistai suskirstytų žemės valdų kratinio, charakterizavo *latifondo*[96], arba dideli žemės plotai, apdirbami nuskurdusių valstiečių:

> Valstiečiai nuolat konkuravo vienas su kitu dėl geriausių žemės rėžių iš *latifondo* ir kitų prieinamų menkų resursų. Vertikalūs santykiai tarp patrono ir kliento ir pataikavimas žemvaldžiui buvo daug svarbesni nei horizontalus solidarumas. Kaip Bevilacqua rašė apie 1880–1920 metų laikotarpį: „Valstiečių klasės labiau kariavo tarpusavyje nei su kitais kaimo visuomenės sektoriais; karas, davęs peno praeinančių ir realių kontrastų – ir ekonominių, psichologinių, ir kultūrinių – terpei." Tokių nuostatų įsigalėjimas gali būti suprastas tik visuomenės, kurioje vyravo nepasitikėjimas, kontekste... Praeities našta kartu su valdžios nesėkmėmis po 1860 metų ir pragaištingais valstiečių ir žemvaldžių santykiais... suformavo visuomenę, kurioje *fede publica* (pilietinis pasitikėjimas) minimaliai sumažėjo: *„chi ara diritto, muore disperato"* (tam, kuris elgiasi sąžiningai, baigiasi liūdnai), sako garsus Kalabrijos priežodis.[97]

Pirmykštis nepasitikėjimas, draskantis socialinį audinį šiuose regionuose, iš tiesų užfiksuotas daugelyje priežodžių ir patarlių:

- Pasmerktas tas, kuris pasitiki kitu.
- Neskolink, nedovanok, nedaryk gero, nes viskas apsisuks prieš tave.
- Kiekvienas galvoja apie savo gera ir apgaudinėja draugą.
- Kai matai degantį kaimyno namą, nešk vandenį į savąjį.[98]

Mezzogiorne pirmiausia, pastebėjo Pasquale Villari 1883 metais, „Kiekvienas per daug jaučiasi „aš" ir per mažai – „mes".[99]

Skurdo ir tarpusavio nepasitikėjimo derinys neleido susiformuoti horizontaliam solidarumui ir skatino tai, ką Banfield pavadino „amoraliu šeimyniškumu".[100] „Perpildytoje latifundijų ekonomikoje", kaip primena Sidney Tarrow, „miestelio aikštė buvo įdarbinimo biuras, kur keli laimingieji gaudavo dienos darbą stebint pagiežingiems kaimynams."[101] „Vieni nuo kitų atsiskyrė ir vis labiau įsitraukė į nuožmią konkurencinę kovą dėl darbo arba dėl galimybės dirbti mažą žemės lopinėlį ir todėl mažiau dalyvavo klasiniame solidarume ir kolektyviniame gyvenime, domėdamiesi tik savo bei savo šeimos gerovės augimu."[102] Pažiūrėkime, kaip skiriasi tie pilietiškos Emilijos-Romanijos bežemiai *braccianti*, kurie, susidūrę su panašia problema, sukūrė savanorišką kooperatyvą ieškoti bendro darbo.

Kaip pabrėžė Tarrow ir kiti mokslininkai, Pietūs nebuvo (ir nėra) apolitiški ar asocialūs.[103] Priešingai, politinės gudrybės ir socialinės pažintys nuo seno buvo svarbiausia išgyvenimo šiame niūriame krašte prielaida. Tinkama perskyra yra ne tarp socialinių saitų buvimo ar nebuvimo, bet greičiau tarp horizontalių tarpusavio solidarumo saitų ir vertikalių priklausomybės bei išnaudojimo saitų. Pietietis – ar tai būtų valstietis, ar miesto gyventojas, ar senoje šešioliktojo amžiaus Habsburgų karalystėje, naujoje Italijos karalystėje devynioliktajame amžiuje, ar (kaip matėme praeitame skyriuje) regioninėje politikoje dvidešimtojo amžiaus pabaigoje – ieškojo prieglobsčio vertikaliuose patronato ir klientelizmo ryšiuose, naudojamuose tiek ekonominiams, tiek politiniams tikslams:

> Klientelizmas yra neorganiškos visuomenės produktas ir yra linkęs palaikyti socialinę fragmentaciją bei dezorganizaciją... Turiello [kruopštus devynioliktojo amžiaus devintojo dešimtmečio Mezzogiorno tyrėjas] vėl ir vėl grįžta prie „pernelyg didelės izoliacijos (*scioltezza*) individų, nejaučiančių jokių moralinių saitų už šeimos ribų ir žiūrinčių į klientelizmo sistemą kaip į specifinį vaistą išsklidusiai visuomenei. Klientų struktūros, rašė jis, yra „vienintelės sąjungos, turinčios realios veiksmingos energijos pilietinėje visuomenėje, kuri per amžius buvo susiskaidžiusi" ir kurioje žmonės vienijasi ne tarpusavio pasitikėjimo pagrindu, bet tik priversti būtinybės.[104]

Naujosios suvienytos tautinės valstybės institucijos, užuot suvienodinusios tradicinį politikos pobūdį, neišvengiamai pačios buvo priverstos prisitaikyti prie šių skirtingų tradicijų taip pat, kaip regionų vyriausybės po 1970 metų buvo transformuotos tų pačių socialinių ir kultūrinių kontekstų:

> Galima sakyti, kad devynioliktojo amžiaus aštuntajame dešimtmetyje pažangiausios Italijos provincijos jau reiškė savo preferencijas per laisvas institucijas ar asociacijas – žemės ūkio asociacijas, tarpusavio pagalbos draugijas, prekybos rūmus, taupomuosius bankus, o pietinės buvo labiau linkusios naudotis asmeniniais kontaktais ar parlamentiniais ir municipaliniais klientelistiniais ryšiais.[105]

Pietinė feodalinė diduomenė kartu su miesto profesionaliųjų sluoksnių elementais, įsigijusiais bendrų žemių ir bažnyčios nuosavybę, nusavintą naujos Italijos valstybės, panaudojo privačią prievartą ir privilegijuotą priėjimą prie valstybės išteklių, kad sustiprintų vertikalius viešpatavimo ir asmeninės priklausomybės ryšius ir susilpnintų horizontalų solidarumą.[106] Leopoldo Franchetti, pilietiškai nusiteikęs Toskanos žemvaldys, 1876 metais išleidęs puikią Sicilijos socialinių sąlygų analizę, padarė išvadą:

> Žemvaldžių klasės iš viršaus valdė klientelistinių struktūrų tinklą įvairiuose lygmenyse ir palaikė sau naudingus ryšius su aukščiausiais atstovaujamaisiais šalies organais... Kiekvienas vietinis magnatas valdė tinklą pačių skirtingiausių socialinių sluoksnių individų, kurių ekonominis išgyvenimas ir socialinis prestižas priklausė nuo jo ir kurie jį legaliai rėmė rinkimų metu ir nelegaliai, kai jis, gindamas savo asmeninius interesus, griebėsi prievartos griežtai hierarchiniuose parafeodalinės priklausomybės santykiuose.[107]

Nelaimingiems, lengvai pažeidžiamiems valstiečiams išsigelbėjimo ieškojimas patrono-kliento santykiuose buvo logiškas atsakas į visuomenės atomizaciją. Vienas dabartinis tyrimas, apibūdinantis gyvenimo iš *latifondo* žemės Kalabrijoje „moralinę ekonomiją“ pirmojoje devynioliktojo amžiaus pusėje, smulkiai išdėsto, kad valstiečiai iš tiesų bijodavo būti išstumti iš patrono-kliento sistemos, nes tik ji užtikrindavo jų fizinę egzistenciją ir būtiną tarpininkavimą tarp jų ir tolimos cen-

trinės valdžios bei primityvią privačią socialinę apsaugą (pensijas našlėms ir našlaičiams bei progines „premijas"), kol valstietis klientas išlieka paklusnus, „ištikimas" dvarui ir „prieinamas", kai reikia atlikti „juodus" darbus reikalaujant žemvaldžiui patronui.[108] Kai nėra horizontalaus solidarumo, pavyzdžiui, tarpusavio pagalbos draugijų, vertikali priklausomybė yra racionali išgyvenimo strategija, net jei tie, kurie yra priklausomi, pripažįsta jos trūkumus.[109]

Nuosavybės teisių neturinti Pietų valstietija ne visada kentė savo dalią tylomis. Smurtiniai protesto judėjimai, įskaitant nesibaigiantį plėšikavimą, tvyksteldavo kaip žaibas visame Mezzogiorno krašte per visą devynioliktojo amžiaus antrąją pusę. Tačiau šie anarchiški epizodai (kitaip nei šiuolaikinės miesto ar kaimo streikų bangos šalies centre ar šiaurėje) nesukūrė nuolatinės organizacijos ir nepaliko beveik jokių kolektyvinio solidarumo likučių.[110] Pietūs išliko, kaip sielojosi didysis komunistų intelektualas Antonio Gramsci, „didžiulia socialine disagregacija".[111] Nepaisant atsitiktinių smurtinių sukilimų, „svarbiau yra pabrėžti dažnesnę pasyvią nuolankaus paklusnumo reakciją. Nes kaip tik šis nuolankumas sudaro istorinį pamatą, paaiškinantį likusios žmonių dalies susitaikymą su individų, konkrečiai – *mafiosi* – įžūliu valdžios uzurpavimu.[112]

Organizuotas nusikalstamumas įvairiose Mezzogiorno dalyse vadinamas skirtingai – *mafia* Sicilijoje, *camorra* Kampanijoje, *ndrangheta* Kalabrijoje ir t. t., tačiau apskritai šio fenomeno struktūra visur ta pati. Istorikai, antropologai ir kriminologai diskutuoja apie jo specifines istorines ištakas, bet dauguma sutaria, kad ji remiasi tradicine patrono-kliento santykių sistema, suklestėjo dėl administracinių ir teisinių valstybės struktūrų silpnumo ir savo ruožtu toliau silpnina jų autoritetą. „Nuolatinis valstybės silpnumas skatino atsirasti savigalbos institucijoms, ir dėl išskirtinės neformalių grupių galios padėties valstybei buvo neįmanoma įgyti žmonių lojalumą, o iš to kylantis jos silpnumas vėl stiprino šeimos, klientų sistemos ir *mafiosi* padėtį."[113]

Pirma sąlyga atsirasti mafijai buvo valstybės nesugebėjimas užtikrinti patikimą įstatymų ir sutarčių vykdymą, o antra, ne mažiau svarbi, – senoji nepasitikėjimo kultūra. Diego Gambetta pabrėžia šią būtiną *mafioso* galios sąlygą: „Nepasitikėjimas persmelkia visus socialinius sluoksnius, o sankcijų nenuspėjamumas gimdo susitarimų netikrumą, prekybos ir pramonės stagnaciją bei bendrą nusistatymą prieš neasmenines ir plačias bendradarbiavimo formas.“[114] Kaip 1876 metais pastebėjo Franchetti, aristokratiškasis Sicilijos lankytojas iš Toskanos:

> Situacija savaime pasiekė ribą, kai savisaugos instinktas privertė kiekvieną užsitikrinti kieno nors stipresnio pagalbą; kadangi jokia legitimi valdžia iš esmės neegzistavo, klientelizmui teko būti jėga, rišančia visuomenę... Itin netolygus turto pasiskirstymas, visiškas lygybės prieš įstatymą supratimo nebuvimas, individualios galios viešpatavimas, išskirtinai personalinis visų socialinių santykių pobūdis – visa tai buvo lydima (tiesiog neišvengiamai) aršiausios neapykantos, keršto aistros, požiūrio, kad tam, kuris nepasirūpina savo teisingumu, nepakanka savigarbos.[115]

Trūkstant visuotinio pasitikėjimo ir saugumo, kurio neužtikrina nei valstybė, nei pilietinės normos ir tinklai, *mafiosi* (bei jų atitikmenys kitur Pietuose) sukūrė kažką panašaus į privatizuotą Leviataną. „Mafija suteikė apsaugą nuo banditų, kaimo vagių, priešiškų miestų gyventojų ir svarbiausia – nuo pačios savęs.“[116] Mafijos „vykdytojai“ suteikė galimybę verslo atstovams derėtis dėl sutarčių iš dalies pasitikint, kad šių sutarčių bus laikomasi. „Specifiškiausią *mafiosi* veiklą sudaro labai ypatingos prekės gamyba ir pardavimas – neapčiuopiamos, bet būtinai reikalingos daugumai ekonominių sandorių. Užuot gaminę automobilius, alų, konkrečius praktiškus dalykus arba knygas, jie gamina ir parduoda pasitikėjimą.“[117]

Vienas *mafioso* taip paaiškino savo vaidmenį: „Vienas žmogus ateis ir sakys: turiu problemų su Tizio, pažiūrėk, gal gali tai sutvarkyti. Aš pasikviečiu reikalingą žmogų pas save arba pats jį aplankau priklausomai nuo to, kokie mano santykiai su juo, ir sutaikau juos.“[118] (*Mafioso*, žinoma, taip pat yra suinteresuotas didinti savo paslaugų paklausą apgalvotomis nepasitikėjimo injekcijomis sistemai, kad sukliudytų savo klientams

savarankiškai kurti tarpusavio pasitikėjimą.) Nepaisant visokeriopų šios sistemos sąnaudų – socialinių, ekonominių, politinių, psichinių ir moralinių, – žiūrint iš bejėgio, išeities neturinčio individo apgailėtinoje Mezzogiorno anarchijoje pozicijų, „pasirinkimas gauti *mafiozo* apsaugą vargu ar gali būti palaikytas irracionaliu.“[119]

Vis dėlto tik romantiškas mafijos idealizavimas gali ignoruoti jos iš esmės hierarchišką, išnaudotojišką prigimtį. Devynioliktajame amžiuje *mafiosi* veikė kaip prievartinis tarpininkas tarp savo dvare negyvenančių žemvaldžių ir jų klientų.[120] Kai senosios feodalizmo formos ėmė byrėti, „senieji feodalų *bravi* [smulkūs valdininkai] ėmėsi savarankiškos veiklos ir toliau naudojo prievartą asmeniniams tikslams... Taip šie piktadariai, atleisti nuo grynosios feodalinių santykių sistemos, tapo pagrindiniu jos vietą užėmusios klientelistinės sistemos veiksniu.“[121] Kaip ir jos antrininkas įprastinis klientelizmas, mafija greitai prisitaikė prie naujų Italijos valstybės institucijų ir negailestingai pertvarkė atstovaujamosios demokratijos veiklą pagal tradicinę išnaudojimo ir priklausomybės sistemą.

Pačios mafijos struktūra tradiciškai yra grįsta vertikaliais (dažnai nestabiliais) valdžios ir priklausomybės santykiais beveik ar visai be jokio horizontalaus solidarumo tarp lygiųjų. Anot detalaus Hesso aprašymo, pagrindinis organizacinis mafijos *vienetas cosca* nėra grupė:

> Tarpusavio sąveikos ir „mes“ suvokimo, bendrai siektino tikslo įsisąmoninimo nėra arba jis labai mažas. Iš esmės tai yra daugybė dvipusių santykių, *mafioso* (dgs.) palaikomų su tarpusavyje nesusijusiais asmenimis (X_1–X_n)... Nė vienas iš X asmenų nelaiko savęs organizacijos nariu taip, kaip banditas ar partizanas jaučiasi priklausąs gaujai ar pasipriešinimo grupei, t. y. grupei, galinčiai išgyventi net pašalinus lyderį.[122]

Organizuotas nusikalstamumas yra organiškas horizontalaus nepasitikėjimo ir vertikalaus išnaudojimo/priklausomybės sistemos elementas, ši sistema pietietiškai kultūrai ir socialinei struktūrai būdinga ne mažiau kaip tūkstantį metų.[123]

Matuojant pilietinių tradicijų patvarumą

Standartiniai istoriniai vertinimai vienareikšmiškai kontrastingai apibūdina Šiaurės ir Pietų pilietinį angažuotumą. Tačiau šis ryškus bendras kontrastas aptemdo svarbius ir patvarius šių dviejų stambių šalies dalių vidaus, regionų ir netgi provincijų skirtumus. Pavyzdžiui, Pino Arlacchi kruopštus gyvenimo trijose devynioliktojo amžiaus Kalabrijos srityse aprašymas sugretina atvirą Crotone'o autoritarizmą bei Gioia Tauro klano smurtą su netikėtomis kooperatyvų ir tarpusavio pagalbos tradicijomis netoli Kozentino. Šiomis kontrastingomis tradicijomis Arlacchi aiškina ryškius šių trijų sričių pokario laikotarpio socialinio stabilumo ir ekonominės pažangos skirtumus.[124] Įvairių Šiaurės regionų tam tikri pilietinių tradicijų tvirtumo skirtumai jau aptarti. Jei norime sistemingiau nustatyti subtilius šių tradicijų ir pilietinės bendruomenės ryšius, atskleistus ketvirtame skyriuje, turime pereiti nuo kokybinių eskizų prie kiekybinių vertinimų. Savo pasakojimą būtina paremti kruopščiais apskaičiavimais.

Statistiniai duomenys patvirtina ryškius regionų asociacionizmo ir kolektyvinio solidarumo skirtumus praėjusiame amžiuje. Pavyzdžiui, 1904 metais Pjemonte buvo daugiau nei septyniskart daugiau tarpusavio pagalbos asociacijų negu Apulijoje (skaičiuojant tai pačiai gyventojų daliai). 1915 metais kooperatyvų narių skaičius vienam žmogui Emilijoje-Romanijoje buvo aštuoniolika kartų didesnis nei Molizėje. Šie regionų susitelkimai priklausė nuo jau egzistavusių bendradarbiavimo ir visuomeniškumo tradicijų. Dažnai senovinė gildija aštuonioliktajame amžiuje atgimdavo „religinėje draugijoje", kuri, išsirutuliojusi į tarpusavio pagalbos draugiją, inspiruodavo kooperatyvus, o jie vėliau padėjo profsąjungų ir masinių politinių partijų pagrindus.

Visos šios modernios socialinio solidarumo ir politinės mobilizacijos formos – tarpusavio pagalbos draugijos, kooperatyvai ir masinės partijos, gyvavusios šešetą dešimtmečių 1860–1920 metais, buvo glaudžiai susijusios. Jos taip pat buvo

susijusios su kitomis pilietinio įsitraukimo ir visuomeniškumo apraiškomis įskaitant dalyvavimą rinkimuose ir kultūrines bei laisvalaikio asociacijas. Taigi kiekybiniai pilietinio angažuotumo devynioliktojo amžiaus pabaigoje indikatoriai, prieinami visos šalies mastu, apima:

- Narystę tarpusavio pagalbos bendrijose;[125]
- Narystę kooperatyvuose;[126]
- Masinių partijų stiprumą;[127]
- Rinkiminį aktyvumą keletoje santykinai atvirų rinkimų prieš fašistams Italijoje įvedant autoritarinį valdymą;[128]
- Vietinių asociacijų ilgaamžiškumą.[129]

Įspūdingos šių kelių rodiklių tarpusavio koreliacijos (išsamiai pateiktos F priede) rodo, kad devynioliktajame amžiuje ir dvidešimtojo amžiaus pradžioje tie patys Italijos regionai, kuriuose gyvavo kooperatyvai ir choro draugijos, taip pat daugiausia palaikė tarpusavio pagalbos bendrijas ir masines partijas ir kad tuose pačiuose regionuose piliečiai labiausiai troško pasinaudoti ką tik įgyta rinkimų teise. Kitur, priešingai, apatija ir seni vertikalūs klientelistiniai ryšiai varžė pilietinį įsitraukimą ir slopino savanoriško, horizontaliai organizuoto socialinio solidarumo apraiškas.

Siekdami ištirti šiuolaikinės Italijos istorines pilietiškumo prielaidas, šiuos penkis indikatorius sujungėme į vieną faktorinę reikšmę, rodančią devynioliktojo amžiaus pilietinio įsitraukimo tradicijas (5.1 lentelė).[130] 5.2 paveiksle grafiškai pavaizduota, kaip šios pilietinio įsitraukimo tradicijos skyrėsi regionuose, pusę šimtmečio sudariusiuose Italiją, maždaug 1860–1920 metais.

Netgi paviršutiniškas 5.2 ir 4.4 paveikslų palyginimas liudija pritrenkiantį regionų pilietinio įtrauktumo tradicijų patvarumą per daugiau nei šimtmetį galingų socialinių pokyčių. Šio tęstinumo duomenys, atskleidžiantys beveik tobulą koreliaciją tarp bendruomenės pilietiškumo indekso dvidešimtojo amžiaus aštuntojo ir devintojo dešimtmečių ir panašaus mūsų pilietinio įtrauktumo rodiklio prieš šimtmetį, pateikti 5.3 paveiksle.[131] Nepaisant didelių migracijos bangų,

5.1 lentelė. *Pilietinio įsitraukimo tradicijos, 1860–1920 m.*

Komponentas	Krūvis
Masinių partijų stiprumas, 1919–1921	0,97
Kooperatyvų paplitimas, 1889–1915	0,93
Tarpusavio pagalbos bendrijų narystė, 1873–1904	0,91
Rinkiminis aktyvumas, 1919–1921	0,78
Vietinės asociacijos, įsteigtos iki 1860	0,56

ekonominių pokyčių ir socialinių neramumų, praūžusių per visą pusiasalį tuo laikotarpiu, dabartinės pilietinės normos ir praktika atkartoja regionų tradicijas, sukurtas prieš daugelį metų.[132]

Ten, kur prieš šimtą metų italai labiausiai buvo įsitraukę į naujas socialinio solidarumo ir pilietinės mobilizacijos formas, būtent ten šiandien jie pilietiškiausi savo politiniame ir socialiniame gyvenime. Ir kaip tik tuose regionuose beveik prieš tūkstantį metų viešasis gyvenimas buvo ypač pilietiškas, bendruomenės gyvenimas taip pat klestėjo, įskaitant gynybines bendrijas, gildijas, kaimynų asociacijas ir kitas pilietinio angažuotumo formas. Adekvačių statistinių duomenų stoka neleidžia parodyti šio ilgalaikio tęstinumo taip tiksliai, kaip tai įmanoma padaryti vėlesniu laikotarpiu, tačiau 5.1, 5.2 ir 4.4 paveikslai pateikia šiokį tokį šio tęstinumo vaizdą apie 1300, 1900 ir 1970 metus. Bet kuriuo atveju ritualai, atlikti Kalėdų išvakarėse įsteigiant pirmąjį kooperatyvą Altare 1865 metais, leidžia manyti, kad ši istorinė tąsa palietė ir pačius dalyvius.

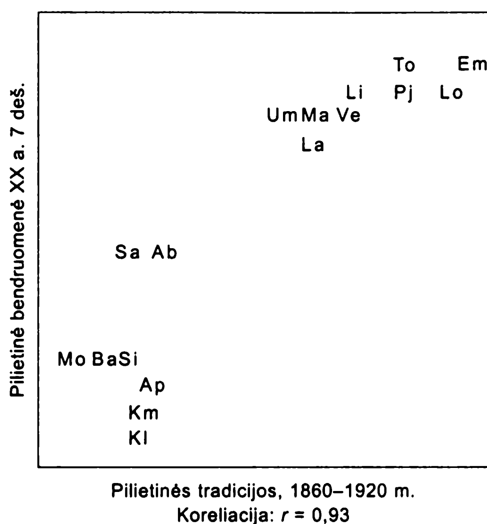
Kiek svarbios šios senos pilietinio gyvenimo tradicijos institucijų veiksmingumui šiandien? 5.4 paveiksle pateikta koreliacija tarp institucijų veiksmingumo dvidešimtojo amžiaus devintajame dešimtmetyje ir pilietinių tradicijų 1860–1920 metais. Rezultatas akivaizdus: Italijos regionų vyriausybių sėkmę arba nesėkmę dvidešimtojo amžiaus devintajame dešimtmetyje nepaprastai tiksliai buvo galima nuspėti pagal pilietinio angažuotumo pobūdį beveik prieš šimtmetį.[133]



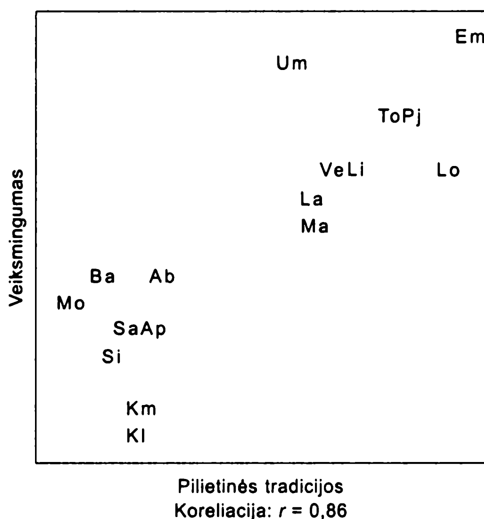
5.2 pav. *Pilietinės tradicijos Italijos regionuose, 1860–1920 m.*

Ekonominė plėtra ir pilietinės tradicijos

Kiekybiniuose socialiniuose moksluose iš tiesų retai pasitaiko rasti tokių įtaigių, beveik užburiančių rezultatų, kaip tie, kuriuos mes ką tik išnagrinėjome. Tačiau nuovokūs skaitytojai jau bus pastebėję svarbų mūsų argumentacijoje praleistą dalyką. Šiuolaikinėje Italijoje pilietinė bendruomenė glaudžiai susijusi su socialinio ir ekonominio išsivystymo lygiu. Apskritai kalbant, šiandien pilietiški regionai taip pat yra klestintys, turtingi ir industriniai. Tai greičiausiai gali reikšti, pasakytų skeptikas,



5.3 pav. *Pilietinės tradicijos ir pilietinė bendruomenė šiandien*



5.4 pav.*Pilietinio įsitraukimo tradicijos, 1860–1920 m. ir institucijų veiksmingumas, 1978–1985 m.*

kad pilietinė bendruomenė tėra šalutinis reiškinys, kad tik ekonominė gerovė gali palaikyti pilietinio įsitraukimo kultūrą. Neturtingiems, silpniems valstiečiams šiandien sunku būti pilietiškai aktyviems, taip pat turbūt buvo ir prieš šimtą metų. Ar šio tariamojo pilietinio gyvenimo tęstinumo negalėtų paaiškinti ekonominių ir socialinių struktūrų tęstinumas? Galbūt šios kerinčios koreliacijos yra atsitiktinės? Reikšminga yra ekonomika, o ne pilietiškumas.

Papasakota istorinė saga kelia abejonių dėl šio teiginio, nes ilgalaikio tęstinumo ir pokyčių pavyzdžiai nesiderina su jokiu paprastu ekonominiu determinizmu. Pirma, neatrodo, kad komunų respublikonizmas būtų nepaprastos gausos pasekmė. Ekonominio išsivystymo lygis šiaurės Italijoje tuo laikotarpiu buvo gana primityvus, daug mažiau pažengęs nei Mezzogiorno šiandien ir turbūt netgi mažiau pažengęs nei Pietūs anuomet.[134] Taigi komuninių respublikų klestėjimas neabejotinai buvo pilietinio angažuotumo normų bei tinklų ir pasekmė, ir priežastis.[135]

Antra, pilietiškumo skirtumai tarp Šiaurės ir Pietų per šį tūkstantmetį pasirodė stabilesni nei ekonominiai skirtumai. Panašu, kad Šiaurės ir Pietų ekonominis atotrūkis tai augo, tai smuko ir keletą kartų net keitė kryptį, ypač reaguodamas į išorinę raidą. Dvyliktajame amžiuje Normanų karalystė buvo beveik tiek pat pažengusi kiek Šiaurė, bet atsiradus komuniniam respublikonizmui, Šiaurė (ir ypač šiaurės vidurio miestai – pilietinio angažuotumo centras) keletą amžių augo sparčiau. Tačiau nuo penkioliktojo amžiaus dėl maro, užsienio invazijų, pasaulinių prekybos santykių pokyčių ir kitų išorinių sukrėtimų Šiaurės pranašumas tirpo ir iki šešioliktojo amžiaus turbūt visai išnyko. Prisiminkime tuos šešioliktojo amžiaus migrantus, bėgančius iš nusilpusios Šiaurės ieškoti geresnio gyvenimo į klestintį Neapolį. Nors kultūrinį skirtumą per šiuos amžius sunku tiksliai išmatuoti, mes neradome jokių palyginamų įrodymų, kad kuriuo nors metu per šiuos dešimt šimtmečių Pietūs savo normomis ir asociacijos formomis kada nors buvo tokie pat pilietiški kaip Šiaurė.

5.2 lentelė. *Pilietinės tradicijos ir socialinė-ekonominė plėtra*

	Pilietinių tradicijų (1860–1920) ir socialinės-ekonominės plėtros rodiklių (1870–1980) koreliacija (*r*)		
Dešimtmetis	dirbančiųjų žemės ūkyje dalis	dirbančių pramonėje dalis	vaikų mirtingumas
1870–1879	−0,02	−0,15	−0,07
1880–1889	−0,22	0,14	−0,22
1890–1899	–	–	−0,26
1900–1909	−0,43	0,52	−0,20
1910–1919	−0,52	0,64	−0,44
1920–1929	−0,56	0,66	−0,58
1970–1979	0,84	0,84	−0,67

Pilietiški regionai kūrėsi nebūdami turtingesni ir turtingesni buvo ne visada, bet, kiek mums žinoma, nuo vienuoliktojo amžiaus jie tvirtai išliko pilietiškesni. Šie faktai sunkiai suderinami su požiūriu, kad pilietinis angažuotumas paprasčiausiai yra gerovės pasekmė.

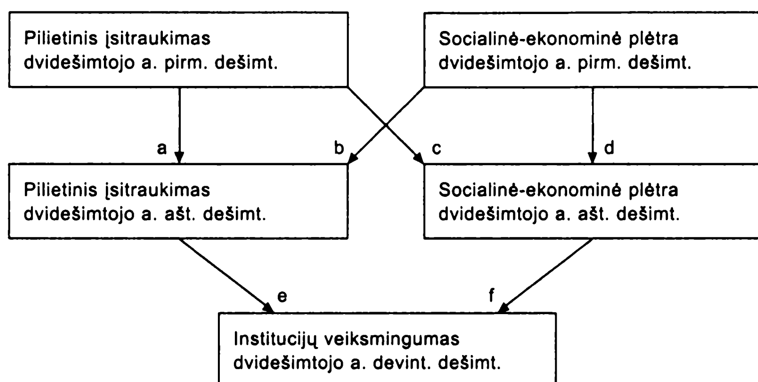
Siekdami įvertinti požiūrį, kad ekonominis išsivystymas yra pilietinių normų ir tinklų priežastis arba prielaida Italijos susivienijimo laikotarpiu, labiau galime remtis kiekybiniais duomenimis. Pirmoji statistinių duomenų, prieštaraujančių paprastam ekonominiam determinizmui, grupė yra tokia: dabartinė stipri ekonomikos ir pilietiškumo koreliacija prieš šimtą metų neegzistavo. Tai rodo ir industrializacijos indikatoriai (dirbančiųjų dalis žemės ūkyje ir pramonėje), ir socialinės gerovės rodikliai (vaikų mirtingumas), kurių patikimi duomenys apie Italijos regionus apima paskutinįjį šimtmetį (5.2 lentelės duomenys).

Per šį laikotarpį ekonominė struktūra ir socialinė gerovė vis glaudžiau siejosi su praktiškai nesikeičiančiomis pilietinio dalyvavimo formomis. Kaip galingas magnetinis laukas pilietinės sąlygos lėtai, bet nenumaldomai vedė prie socialinių-ekonominių sąlygų atitikimo, todėl dvidešimtojo amžiaus aštuntajame dešimtmetyje socialinis-ekonominis modernumas jau labai glaudžiai koreliuoja su bendruomenės pilietiškumu.[136]

Norėdami suprasti šį modelį, palyginkime du regionus, kurie amžių sandūroje daugeliu atžvilgiu atrodė panašūs savo ekonomine struktūra ir socialine gerove. 1901 metais Emilija-Romanija pagal industrializacijos lygį šalyje užėmė kaip tik tarpinę padėtį, kurios dirbančiųjų žemės ūkyje buvo 65 proc. ir tik 20 proc. – pramonėje. Kalabrija buvo kiek labiau industrinė nei Emilija-Romanija (63 proc. dirbančiųjų žemės ūkyje, 26 proc. – pramonėje). Tiesa, Kalabrijos ekonomika buvo „paleoindustrinė“, nes regiono pramonė buvo primityvi ir jos gyventojai skurdesni bei menkiau išsilavinę, o Emilijos žemės ūkis santykinai klestėjo. Kita vertus, Emilijoje-Romanijoje vaikų mirtingumas šio amžiaus pirmajame dešimtmetyje buvo didesnis nei nacionalinis vidurkis, o Kalabrijos rodiklis buvo šiek tiek geresnis nei nacionalinis vidurkis, nors vis tiek gąsdinantis absoliutine išraiška.[137] Nepaisant nedidelių socialinių-ekonominių skirtumų, abu regionai buvo atsilikę.

Kita vertus, pagal politinį dalyvavimą ir socialinį solidarumą Emilija-Romanija amžiaus pradžioje (kaip dabar ir, atrodo, beveik prieš tūkstantį metų) buvo apdovanota praktiškai pačia pilietiškiausia kultūra visoje Italijoje. Kalabrija, priešingai, turbūt buvo (ir iki šiol tebėra) mažiausiai pilietiška iš visų Italijos regionų kultūrų: feodalinė, fragmentuota, susvetimėjusi ir izoliuota.

Per kitus aštuonis dešimtmečius tarp šių regionų atsivėrė nepaprastai plati socialinė-ekonominė bedugnė. 1901–1977 metais Emilijos dirbančiųjų dalis pramonėje padvigubėjo (nuo 20 iki 39 proc.), o Kalabrijos – netgi sumažėjo (nuo 26 iki 25 proc.) – tai vienintelis toks regionas visoje Italijoje. Dėl medicinos ir sveikatos apsaugos pažangos vaikų mirtingumas visoje Italijoje ryškiai sumažėjo, bet Kalabrija gerokai atsiliko nuo Emilijos-Romanijos.[138] Devintajame dešimtmetyje Emilija-Romanija su vienu iš pačių dinamiškiausių ūkių pasaulyje jau buvo betampanti turtingiausiu Italijos regionu ir viena pažangiausių Europoje, o Kalabrija buvo skurdžiausias Italijos regionas ir vienas iš labiau-



5.5 pav. *Galima pilietinio įsitraukimo, socialinės-ekonominės plėtros ir institucijų veiksmingumo sąveika: Italija, 1900–1989 m.*

siai atsilikusių Europoje. Tarp aštuoniasdešimties Europos Bendrijos regionų, išrikiuotų pagal BVP vienam gyventojui, Emilija-Romanija 1970–1988 metais šoktelėjo iš 45 į 17 vietą – tai didžiausias regiono įveiktas šuolis visoje Europoje, o Kalabrija per šį laikotarpį liko įkalinta paskutinėje vietoje.[139]

Šios koreliacijos rodo intriguojančią tikimybę: galbūt regionų pilietinio įsitraukimo tradicijos praėjusiame amžiuje padeda paaiškinti dabartinius išsivystymo lygio skirtumus. Kitaip tariant, galbūt pilietiškumas padeda paaiškinti ekonomiką, o ne atvirkščiai.

Nepaisant šių istorinių statistikos duomenų trapumo, mes galime panaudoti prieinamus duomenis, kad tiesiogiai labiau ištirtume šiuos tarpusavio priklausomybės ryšius tarp socialinės-ekonominės plėtros ir pilietinio įsitraukimo tradicijų.[140] Vienas iš paprastų empirinių tyrimų yra palyginti dvi grupes spėjimų, kiekvienu atveju naudojant tą patį nepriklausomų kintamųjų rinkinį:

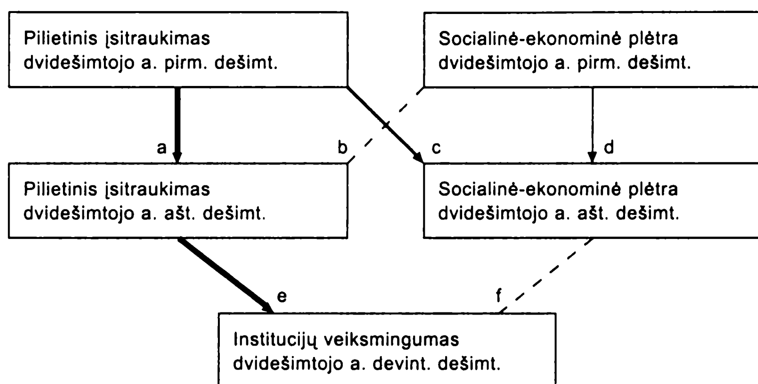
1. Numatant ekonominės plėtros lygį dvidešimtojo amžiaus aštuntajame dešimtmetyje ir pilietinį įsitraukimą apie 1900 m.

2. Numatant pilietinį įsitraukimą dvidešimtojo amžiaus aštuntajame dešimtmetyje pagal tuos pačius ankstesnius plėtros ir pilietinio įsitraukimo rodiklius.

Jei ekonominio determinizmo šalininkas būtų teisus, ekonomika pirmuoju laikotarpiu turėtų lemti pilietiškumą antruoju laikotarpiu. Jei, kita vertus, pilietinio įsitraukimo formos turi įtakos ekonomikai, tuomet pilietiškumas pirmuoju laikotarpiu turėtų padėti nuspėti ekonomiką antruoju laikotarpiu (Abiem atvejais mes turime kontroliuoti ankstesnį priklausomo kintamojo lygį, kadangi turbūt geriausiai tam tikrą kintamąjį antruoju laikotarpiu leistų nuspėti tas pats kintamasis pirmuoju laikotarpiu – vadinamasis „autoregresinis" poveikis.) Iš esmės, žinoma, ir viena, ir kita gali veikti vienu metu, t. y. galima tam tikra pilietiškumo ir ekonomikos savitarpio įtaka. 5.5 paveiksle pateikta keletas galimų priežastinių ryšių.

Teorijos, teikiančios prioritetą socialinei-ekonominei struktūrai, daro prielaidą, kad rodyklės *b* ir *d* turėtų būti pakankamai stiprios (ypač *b*), o teorija, teigianti, kad pilietiškumas turi ekonominių pasekmių, išskiria rodykles *a* ir *c* (ypač *c*). Abi teorijos gali būti patikrintos daugianarių regresijų poromis, naudojant pilietines tradicijas ir tam tikrą socialinį-ekonominį kintamąjį, išmatuotą apie 1900 metus siekiant numatyti pilietinio gyvenimo pobūdį ir tą patį socialinį-ekonominį kintamąjį, išmatuotą dvidešimtojo amžiaus aštuntajame dešimtmetyje.[141]

Šių statistinių žirgų lenktynių rezultatai pasirodė akivaizdūs ir stulbinantys. Pirmiausia, pilietinės tradicijos (išmatuotos 1860–1920 m.) yra labai puikus dabartinės pilietinės bendruomenės pranašas, o (kontroliuojant pilietines tradicijas) tokie socialinio-ekonominio išsivystymo indikatoriai kaip industrializacija ir visuomenės sveikatingumas neturi jokios įtakos pilietiškumui. Tai yra, rodyklė *a* yra labai stipri, o rodyklė *b* vienodai neveikia. Kai amžiaus pradžioje pilietiškumas ir socialinė-ekonominė struktūra nesutapo (regionas buvo pilietiškas, bet santykinai neturtingas, agrarinis ir sunykęs arba nepi-



5.6 pav. *Reali pilietinio įsitraukimo, socialinės-ekonominės plėtros ir institucijų veiksmingumo tarpusavio sąveika: Italija, 1900–1989 m.*

lietiškas, bet santykinai turtingas, klestintis ir industrinis), neegzistavo paskesnė tendencija, kad pilietinės tradicijos būtų pakeistos taip, kad atitiktų „objektyvias sąlygas“.[142]

Pilietinės tradicijos, priešingai, pasirodė esančios nekintantis galingas faktorius, leidžiantis nuspėti dabartinį socialinio-ekonominio išsivystymo lygį, net jei ankstesnį išsivystymo lygį laikome pastovų. Išnagrinėkime kiekvieną mūsų socialinį-ekonominį kintamąjį paeiliui.

Tiesioginiai socialinės struktūros ir ekonominio išsivystymo rodikliai yra *užimtumas žemės ūkyje* ir *pramonėje*. Šie duomenys aiškiai atspindi šiame amžiuje Italijoje praūžusią industrinę revoliuciją. 1901–1977 metais darbo jėgos dalies pramonėje vidurkis išaugo nuo 19 proc. iki 34 proc., o dirbančiųjų žemės ūkyje dalies vidurkis visuose dvidešimtyje regionų nukrito nuo 66 proc. iki 19 proc. Per šį laikotarpį regionų skirtumai buvo gana ryškūs: 1977 m. dirbančiųjų žemės ūkyje dalis svyravo nuo 5 proc. Lombardijoje iki 43 proc. Molizėje, o pramonėje – nuo 22 proc. Molizėje iki 54 proc. Lombardijoje. 1901–1977 metais regionų išsidėstymas šiuo atžvilgiu buvo pakankami pastovus su apytiksle koreliacija $r = 0{,}4$. Tradiciškai šis skaičius būtų

aiškinamas kaip ekonominio (arba galbūt centro-periferijos) determinizmo rodiklis.

Tačiau, kai mes taikome ir pilietines tradicijas, ir praeities socialinę-ekonominę plėtrą, numatydami dabartinį ekonominį išsivystymą, nustatome, kad pilietiškumas iš tiesų leidžia daug geriau nuspėti socialinį ir ekonominį išsivystymą nei pati ekonominė raida. Pavyzdžiui, daug lengviau nuspėti regiono darbo jėgos dalį žemės ūkyje 1977 metais žinant regiono kultūrines sąlygas 1860–1920 metais, nei žinant dirbančiųjų žemės ūkyje dalį tame regione 1901–1911 metais. Iš tiesų devynioliktojo amžiaus pilietinės tradicijos taip gerai leidžia nuspėti dvidešimtojo amžiaus industrializaciją, kad, kultūrines tradicijas laikant nekintančias, paprasčiausiai iš viso *nėra jokio ryšio* tarp darbo jėgos pramonėje 1901–1911 ir 1977 metais. Kitaip tariant, rodyklė *c* yra pakankami stipri, o rodyklė *d* pakankamai silpna.[143]

Šiuo atveju *viešosios gerovės* atžvilgiu išvada tokia pati: pilietinės tradicijos 1860–1920 metais leidžia nuspėti vaikų mirtingumą dvidešimtojo amžiaus aštuntojo dešimtmečio pabaigoje daug geriau nei vaikų mirtingumas 1901–1920 metais; tiesą sakant, pilietinę kultūrą laikant nekintančią, koreliacija tarp vaikų mirtingumo per visus šiuos šešis dešimtmečius yra nereikšminga. Kitaip tariant, vaikų mirtingumo atžvilgiu rodyklė *d* yra nereikšminga, o rodyklė *c* – pakankamai stipri.[144]

Taigi ekonomika neleidžia nuspėti pilietiškumo, bet pilietiškumas leidžia nuspėti ekonomiką netgi geriau nei pati ekonomika.[145] 5.6 paveiksle sujungiamos mūsų išvados. Rodyklė *b* (ekonomikos įtaka pilietiškumui) neegzistuoja, o rodyklė *c* (pilietiškumo įtaka ekonomikai) yra stipri – net stipresnė nei rodyklė *d*. Be to, rodyklė *a* (pilietiškumo tęstinumas) yra labai stipri, o rodyklė *d* (socialinis-ekonominis tęstinumas), apskritai imant, yra silpna. Regiono šansai šiame amžiuje pasiekti ekonominį išsivystymą priklausė ne tiek nuo jo pradinės ekonominės bazės, kiek nuo jo pilietinio paveldo. Tiek, kiek galime spręsti iš nesudėtingos analizės, dabartinė kore-

liacija tarp pilietiškumo ir ekonomikos pirmiausia atspindi pilietiškumo poveikį ekonomikai, o ne atvirkščiai.[146]

Pilietinės tradicijos stebėtinai patvarios. Be to, kaip parodė ketvirto skyriaus išvados, regionų vyriausybių veiksmingumą tiesiogiai veikia ne socialinė-ekonominė plėtra (rodyklė *f*), bet dabartinis pilietinis angažuotumas (rodyklė *e*). Tai papildomai įrodo, kad šis poveikis neatsitiktinis. Priešingai, kaip rodo šie rezultatai, pilietinės tradicijos gali turėti reikšmingų pasekmių ekonominiam vystymuisi ir socialinei gerovei taip pat kaip ir institucijų veiksmingumui.

Profsąjungų narystė, kaip pastebėjome ketvirtame skyriuje, vertintina kaip pilietinio angažuotumo palydovas, o ne vien kaip atsakas į ekonomines aplinkybes. Šį paaiškinimą sustiprina regionų profsąjungų narių skaičiaus iš karto po Pirmojo pasaulinio karo analizė.[147] Bendras profsąjungų narystės lygis 1921 metais labai stipriai koreliuoja su ankstesnėmis pilietinėmis tradicijomis (r = 0,84). Ši sąsaja tokia stipri, kad, kontroliuojant pilietinių tradicijų poveikį, tarp industrializacijos ir profsąjungų narystės iš viso nėra jokio ryšio. Profsąjungų stiprumas priklausė nuo pilietinio solidarumo, o ne nuo ekonominio vystymosi modelio.[148]

Šios netikėtos pamatinės sąsajos tarp pilietiškumo ir ekonomikos nauja šviesa nušviečia seną diskusiją apie Šiaurės ir Pietų išsivystymo atotrūkį ne tik Italijos viduje, bet ir globaliniu mastu. Besiplečianti praraja tarp Šiaurės ir Pietų yra pati svarbiausia šiuolaikinės Italijos istorijos problema, todėl verta prisiminti akivaizdžius faktus, sukėlusius tokias mokslininkų ir aktyvistų aistras. Susivienijimo metu industrinė revoliucija dar nebuvo realiai palietusi nei Šiaurės, nei Pietų. Dar 1881 metais maždaug 60 proc. italų dirbo žemę (šiek tiek *daugiau* Šiaurėje) ir tik mažiau nei 15 proc. (šiek tiek *daugiau* Pietuose) dirbo pramonėje, įskaitant ir namudininkus. Tačiau šiauriniai ūkiai buvo produktyvesni, todėl pajamos čia vienam žmogui susivienijimo metu buvo maždaug 15–20 proc. didesnės nei pietinėje dalyje. Tačiau po 1896 metų industrializacija gerokai pastūmėjo Šiaurę į priekį, o Pietūs

1871–1911 metais iš tikrųjų liko mažiau urbanizuoti ir industrializuoti. Taigi iki 1911 metų skirtumas tarp Šiaurės ir Pietų gerokai padidėjo: šiauriečių pajamos buvo maždaug 50 proc. didesnės.[149]

Visą dvidešimtąjį amžių šis atotrūkis nepaliaujamai augo, nepaisant radikalių pasaulio (karo ir taikos, Didžiosios krizės ir pokario bumo), esminių konstitucinių (monarchijos, fašizmo ir parlamentinės demokratijos) ir didelių ekonominės politikos pokyčių (fašizmo bandymo įvesti autarkiją, Europos integracijos ir didžiulių valstybės investicijų į Mezzogiorno programos įgyvendinimą per pastaruosius keturiasdešimt metų). Nors Pietūs per pastaruosius dešimtmečius šiek tiek pasistūmėjo į priekį, bet Šiaurė tuo pačiu metu patyrė vieną iš pačių įspūdingiausių augimo proveržių Vakarų Europos ekonomikos istorijoje ir vis labiau ir labiau atitrūko nuo Pietų. Iki dvidešimtojo amžiaus devintojo dešimtmečio vidurio šiauriečių pajamos vienam gyventojui jau buvo maždaug 80 proc. didesnės.[150]

Nedaug temų Italijos istoriografijoje sukėlė tiek diskusijų, kiek šis nuolat augantis dualizmas – vadinamasis „Pietų klausimas". Tradicinė ekonomikos teorija, tiesą sakant, numato laipsnišką regionų ekonominio vystymosi šalies viduje konvergenciją ir tik sustiprina Italijos dichotonijos galvosūkį.[151] Siūloma daug galimų atsakymų:

- Nepalankios Pietų fizinės sąlygos, įskaitant atstumą nuo rinkų, blogą žemę ir gamtinių išteklių stoką;
- Nevykusi vyriausybės politika, ypač devynioliktojo amžiaus pabaigoje, pirmiausia:

1) prekybos politika (pirmiausia prekybos laisvė, sužlugdžiusi jauną Pietų pramonę, o vėliau protekcionizmas, paskatinęs šiaurinę pramonę);
2) fiskalinė politika (dideli mokesčiai Pietuose ir palankios išlaidos švietimui, karinei pramonei bei žemės dirbimui Šiaurėje, nors devynioliktojo amžiaus pabaigoje bendra mokesčių naštos dalis nebuvo didesnė Pietuose,[152] o nacionalinė vyriausybė ten jau buvo pradėjusi investuoti nemažas sumas į viešuosius darbus);
3) pramonės politika (tarnavusi Šiaurės interesams ir skatinusi sunkiosios pramonės ir stambių bankų aljansą).

- Rinkos išoriniai padariniai, „aglomeracijos ekonomika" ir „mokymasis veikiant", padidinę kuklų pradinį Šiaurės dalies pranašumą.[153]
- „Moralinis skurdas" ir žmogiškojo kapitalo trūkumas Mezzogiorne kartu su patrono-kliento kultūra.[154]

Ir atotrūkis tarp Šiaurės, ir Pietų Italijoje, ir teorijų, bandančių jį paaiškinti, įvairovė atspindi platesnę diskusiją apie Trečiojo pasaulio plėtrą. Kodėl tiek daug atsilikusių šalių? Dėl resursų trūkumo, valdžios klaidų, centro ir periferijos *dependencia*, rinkų žlugimo, „kultūros"? Būtent dėl šios priežasties Italijos atvejo studijos gali reikšmingai papildyti mūsų supratimą, kodėl daugelis (bet ne visos) Trečiojo pasaulio šalių lieka beviltiškai įklimpusios skurde.

Vis dėlto, kaip neseniai apie Italijos diskusiją pasakė Toniolo, „šis didžiulis idėjų ir interpretacijų vešėjimas nei tuomet, nei vėliau nesirėmė adekvačia kiekybine analize... Nors [„pietų klausimui"] dedikuoti darbai sudarytų visą biblioteką, daugelis ekonomistų klausimų apie Italijos ekonominio dualizmo mastą ir priežastis ...lieka neatsakyti."[155]

Tiek seni, tiek nauji istoriniai duomenys skatina mus (kaip ir kitus) manyti, kad socialiniai-kultūriniai faktoriai yra svarbi paaiškinimo dalis.[156] Žinoma, bet kuris vienu veiksniu besiremiantis aiškinimas neabejotinai yra klaidingas. Vien pilietinės tradicijos nesukėlė (nei šia prasme „lėmė") greitos ir ilgalaikės Šiaurės ekonominės pažangos praėjusiame amžiuje. Šį pakilimą lėmė platesnės nacionalinės, tarptautinės ir technologinės aplinkos pokyčiai. Kita vertus, pilietinės tradicijos padeda paaiškinti, kodėl Šiaurė sugebėjo atsakyti į devynioliktojo ir dvidešimtojo amžiaus iššūkius ir suteiktas progas daug veiksmingiau nei Pietūs.

Kaip šis „makro" ryšys tarp pilietiškumo ir ekonomikos galėtų pasireikšti „mikro" lygmenyje? Kokių mechanizmų dėka pilietinės bendruomenės normos ir tinklai galėtų padėti ekonomikai klestėti? Šis esminis klausimas reikalingas daugiau darbo (ir mes grįšime prie jo šeštame skyriuje), tačiau keletą svarbių įžvalgų pateikia nepriklausomas tyrimas, neseniai atliktas Italijos ir Amerikos politikos ekonomistų. Arnaldo Bagnasco pir-

masis atkreipė dėmesį į tai, kad greta visiems žinomų „dviejų Italijų" – šiaurės industrinio trikampio ir atsilikusio Mezzogiorno – egzistuoja „trečioji Italija", besiremianti „išsklidusiu ūkiu" – smulkiu, bet technologiškai pažangiu ir nepaprastai produktyviu.[157] Michael Piore ir Charles Sabel šią analizę praplėtė, šiaurės vidurio Italijoje nurodydami daugybę amatų tipo „lanksčios specializacijos" pavyzdžių – aukštosios mados tekstilės įmonės, išsidėsčiusios aplink Pratą, Brešos mažų gamyklų plieno gamintojai, Bolonijos motociklų pramonė, Sassuolo keraminių čerpių gamintojai ir t. t. Pasiskolinę vieno iš moderniosios ekonomikos pradininkų Alfredo Marchall'o terminą, mokslininkai šias sritis ėmė vadinti „industriniais rajonais".[158]

Viena iš išskirtinių šių decentralizuotų, bet integruotų industrinių rajonų savybių yra atrodanti nesuderinama konkurencijos ir bendradarbiavimo kombinacija. Firmos gyvai konkuruoja dėl stiliaus ir našumo inovacijų, tačiau bendradarbiauja administracinių paslaugų, žaliavų pirkimo, finansavimo ir tyrimų srityse. Šie mažų firmų tinklai derina žemą vertikalią ir aukštą horizontalią integracijas, plačiai sudarydami sutartis su rangovais ir perleisdami papildomą veiklą laikinai darbo neturintiems konkurentams. Veiklios pramonės asociacijos teikia administracinę ir net finansinę pagalbą, o vietos valdžia aktyviai dalyvauja užtikrinant reikalingą socialinę infrastruktūrą ir paslaugas, tokias kaip profesinis lavinimas, informacija apie eksporto rinkas ir pasaulio madų tendencijas ir kt. Rezultatas yra technologiškai pažangi ir labai lanksti ekonominė struktūra, kuri pasirodė esanti kaip tik tas reikalingas receptas konkuruoti dinamiškame aštuntojo ir devintojo dešimtmečių ekonomikos pasaulyje. Nenuostabu, kad šie lanksčios specializacijos regionai per šiuos du dešimtmečius pasiekė aukštesnius nei nacionalinis vidurkis gerovės rodiklius.[159]

Šios ypač produktyvios ekonominės struktūros šerdis yra institucinių mechanizmų, suteikiančių galimybes konkurencijai egzistuoti kartu su bendradarbiavimu, užbėgant už akių oportunizmui, visuma. „Tankus privačių ekonominių asociacijų ir

politinių organizacijų tinklas... sukūrė aplinką, kurioje rinkos klesti skatindamos kooperatinį elgesį ir patenkindamos smulkių firmų infrastruktūros reikmes, kurių jos vienos neišgalėtų užsitikrinti."[160]

Šiuose industriniuose regionuose socialinis mobilumas yra didelis, nes darbuotojai pereina iš samdomo darbo į privatų ir grįžta atgal. Nors profsąjungos gerai įsitvirtinusios ir streikai nėra reti, „socialinio kompromiso" praktika skatina lankstumą ir inovacijas. Tarpusavio pagalba įprasta, ir techninės naujovės greitai plinta iš vienos firmos į kitą. Horizontalių kooperatinių tinklų tarp mažų firmų ir tarp darbuotojų savininkų reikšmė skiria jas nuo vertikalios valdžios ir komunikacijos kitose didelėse tradicinėse Italijos firmose. Trumpai tariant, palyginti su „vidine" masto ekonomija, apibūdinama klasikinėse firmos teorijose, Marschall'o industriniai rajonai labiausiai remiasi „išorine ekonomija". „Siauri ekonominiai sumetimai derinami su ne taip tiksliai apskaičiuojamomis kolektyvinės naudos idėjomis sukurti profesinio solidarumo jausmą, kuris sudaro konkurencijos tarp firmų foną ir nustato jos ribas."[161]

Piore ir Sabel padarė išvadą, kad „pramonės sutelktumas priklauso nuo fundamentalesnio bendruomenės jausmo, o įvairios institucijų bendradarbiavimo formos greičiau yra jo priežastis nei pasekmė. ...Amatų gamybos atgimimas yra ironiškas, nes jos modernių technologijų plėtojimas priklauso nuo ryšių, susijusių su ikiindustrine praeitimi, atgaivinimo."[162]

Paprastai pagrindiniu industrinių regionų sėkmės Italijoje ir kitur veiksniu laikoma savitarpiškumo normos ir pilietinio angažuotumo tinklai. Tinklai palengvina informacijos apie technologijų pažangą, būsimųjų verslininkų kreditingumą ir atskirų darbuotojų patikimumą ir t. t. perdavimą. Novatoriškumas priklauso nuo „nuolatinio neformalaus bendravimo kavinėse, baruose ir gatvėje." Socialinės normos, užkertančios kelią oportunizmui, yra taip įsisavintos, kad oportunizmo klausimas bendruomeninės pareigos sąskaita čia retesnis nei srityse, kurioms būdingi vertikalūs klientelistiniai ryšiai. Anot daugelio stebėtojų, svarbiausias šių smulkių firmų industrinių rajonų bruo-

žas yra tarpusavio pasitikėjimas, socialinis bendradarbiavimas ir gerai išplėtotas pilietinės pareigos jausmas – trumpai tariant, skiriamieji pilietinės bendruomenės požymiai.[163] Taigi visiškai nėra netikėta, kad šių labai produktyvių smulkaus masto industrinių rajonų daugiausia yra kaip tik tuose šiaurės vidurio Italijos regionuose, kuriuos apibrėžėme kaip pilietinės tradicijos, šiuolaikinės pilietinės bendruomenės ir gerai veikiančių regionų vyriausybių centrus.

Į šiuos teiginius apie ekonominio išsivystymo kultūrines prielaidas labiau žiūrime kaip į provokuojančius nei negincijamus. Būtų juokinga manyti, kad pilietinės tradicijos, aprašytos šiame skyriuje, yra vienintelė ar net pati svarbiausia ekonominės gerovės determinantė. Tiesą sakant, kaip pažymėjo britų istorinės geografijos atstovai John Langton ir R. J. Morris, „Ar kultūrinis paveldas, ar ekonominis išsivystymas bus konstruojami kaip nepriklausomi elementai, labai priklausys nuo laiko tarpo, kuriame nagrinėjamas istorinis procesas. Akivaizdu, kad jie sąveikauja keisdami vienas kitą. Tai nebuvo priežastis ir pasekmė, o dialektinis abipusiškumo procesas."[164] Mūsų dviejų kintamųjų modelis (5.6 pav.) yra pernelyg paprastas, kad įvertintų visus faktorius, galinčius paveikti regiono ekonominę pažangą, tokius kaip gamtiniai resursai, priėjimas prie pagrindinių rinkų ir nacionalinė ekonominė politika. Mūsų nusakytam plačiam istoriniam argumentui pagrįsti reikėtų daug detalesnių tyrimų (taip pat ir subregioninio lygmens studijų).

Vis dėlto šio skyriaus pateikti įrodymai akivaizdžiai liudija apie istorinio tęstinumo galią daryti įtaką institucijų sėkmei. Netgi mūsų paprasto tyrimo rezultatai rodo, kad tiek, kiek mes nepastebėjome „realios(ių)" ekonominio išsivystymo priežasties(čių) (pavadinkime ją faktoriumi X), tiek faktorius X turi būti glaudžiau susijęs su pilietinėmis tradicijomis nei su ankstesniu išsivystymo lygiu. Sukurta gerovė gali stiprinti pilietiškumą, o skurdas tikriausiai trukdo jam atsirasti poroje tarpusavyje susijusių uždarų (ir gerąja, ir blogąja prasme) ratų. Tačiau mūsų įrodymai sako, kad grandis

„ekonomika → pilietiškumas“ šioje sąveikoje nėra pagrindinė. Pilietinės normos ir tinklai nėra tik ekonominės pažangos bangų purslai.

Pastaraisiais dešimt amžių ir ypač kelis pastaruosius dešimtmečius Italija išgyveno didelius ekonominius, socialinius, politinius ir demografinius pokyčius. Milijonai italų migravo iš vieno regiono į kitą, iš jų daugiau nei devyni milijonai (arba apytiksliai vienas penktadalis visų gyventojų) per penkiolika metų nuo 1955 m.[165] Per pirmąjį šimtmetį po susivienijimo regionų socialinis-ekonominis pranašumas dažnai keisdavosi. Santykinai industrializuoti regionai 1970 metais nebūtinai buvo industriniai prieš šimtmetį arba regionai, kurių gyventojai buvo sveikiausi 1970 metais, nebūtinai buvo sveikiausi 1870 metais.

Tačiau nepaisant šios pokyčių sumaišties, regionai, kuriems dvidešimtojo amžiaus pabaigoje buvo būdingas pilietinis įsitraukimas, yra apytiksliai tie patys, kuriuose devynioliktajame amžiuje kooperatyvai, kultūrinės asociacijos, tarpusavio pagalbos draugijos buvo gausiausios ir kur kaimynų asociacijos, religinės brolijos bei gildijos dvyliktajame amžiuje prisidėjo prie komuninių respublikų klestėjimo. Ir nors šie pilietiški regionai prieš šimtmetį nepasižymėjo ypatinga ekonomine pažanga, palaipsniui jie aplenkė mažiau pilietiškus regionus ir ekonominiu veiksmingumu, ir (bent jau įkūrus regionų vyriausybes) valdymo kokybe. Stulbinantis pilietinių tradicijų tvirtumas byloja apie praeities galią.

Tačiau *kodėl praeitis* tokia įtakinga? Kokie sėkmingi uždari ratai Šiaurėje išsaugojo šias pilietinio angažuotumo tradicijas per radikalių socialinių, ekonominių ir politinių pokyčių šimtmečius? Kokie ydingi uždari ratai Pietuose gimdo nuolatinį išnaudojimą ir priklausomybę? Norėdami atsakyti į šiuos klausimus, turime mąstyti ne vien apie priežastis ir pasekmes, bet ir apie socialinę pusiausvyrą. Šios užduoties imsimės kitame skyriuje.

6

Socialinis kapitalas ir institucijų sėkmė

Kolektyvinio veiksmo dilemos

Kolektyvinis gyvenimas mažiau pilietiškuose Italijos regionuose jau tūkstantį ir daugiau metų yra nykus. Kodėl? Vargu ar gyventojams patinka atsiskyrėliškai ir nuolankiai skursti.[1] Kadaise jų sunkią padėtį iš dalies galėjo paaiškinti išorinė priespauda, bet regioninis eksperimentas parodė, kad savivalda nėra panacėja. Taip ir knieti neiškentus paklausti: nejaugi žmonės šiuose varganuose regionuose nieko nepasimokė iš savo liūdnos patirties? Juk jie turėtų suvokti, kad visi gyventų geriau, jei tik kiekvienas imtųsi bendradarbiauti bendro gėrio labui.[2]

David Hume, aštuonioliktojo amžiaus škotų filosofas, pateikė paprastą alegoriją, kuri atskleidžia esminę dilemą, ardančią racionalų visuomeniškumą:

> Tavo javai pribrendę šiandien, maniškiai tokie bus rytoj. Mums abiems būtų naudinga, kad aš su tavim padirbėčiau šiandien, o tu man padėtum rytoj. Aš nejaučiu tau jokių simpatijų ir žinau, kad tu man taip pat. Todėl aš nesistengsiu tavo labui, o jei aš su tavimi dirbčiau savo labui tikėdamasis, jog tu atsilyginsi, žinau, kad man teks nusivilti ir veltui tikiuosi tavo dėkingumo. Taigi aš palieku tave dirbti vieną; tu elgiesi su manim taip pat. Pjūties laikas baigiasi, ir mes abu prarandam savo derlių dėl tarpusavio pasitikėjimo ir garantijos stygiaus.[3]

Nesugebėjimas bendradarbiauti bendros naudos labui nebūtinai reiškia neišmanymą ar iracionalumą. Lošimų teorijos

specialistai tyrinėjo šią fundamentalią, pasireiškiančią įvairiomis formomis dilemą.

- *Bendrųjų išteklių tragedijos* atveju joks piemuo negali apriboti naudojimosi ganykla kieno nors kito bandai. Jei jis apriboja savo naudojimąsi bendra ganykla, jis pats vienas pralaimi. Tačiau neribotas ganymas sunaikina bendrą resursą, nuo kurio priklauso visų pragyvenimas.
- *Viešosiomis gėrybėmis*, tokiomis kaip švarus oras arba saugios apylinkės, gali naudotis kiekvienas nepriklausomai nuo to, ar prisideda jas kuriant. Taigi įprastomis sąlygomis nėra akstino prisidėti prie apsirūpinimo viešosiomis gėrybėmis, todėl jų sukuriama per mažai ir visi dėl to nukenčia.
- Pagal slogią *kolektyvinio veiksmo logiką* kiekvienas darbininkas išloštų, jei visi streikuotų vienu metu, bet tas, kuris pradeda, rizikuoja būti išduotas gerą atlygį gavusio streiklaužio, todėl visi laukia tikėdamiesi išlošti iš kieno nors kito karštakošiškumo.
- *Kalinio dilemos* atveju pora bendrininkų yra kalinami vienutėse ir kiekvienam pasakyta, kad, jei tik jis vienas išduos savo partnerį, pats išneš sveiką kailį, bet jei jis tylės, o jo partneris prisipažins, jis bus nubaustas ypač griežtai. Jei abu tylėtų, abu būtų paleisti be didelės bausmės, bet, negalėdami suderinti parodymų, kiekvienas verčiau išduoda *nepriklausomai nuo to, kaip elgiasi kitas.*

Visose šiose situacijose, kaip ir paprastoje Hume'o istorijoje, kiekviena šalis laimėtų daugiau, jei jos bendradarbiautų. Tačiau trūkstant patikimo tarpusavio įsipareigojimo, kiekviena atskirai linkusi išsisukti ir tapti „veltėde". Kiekvienas racionaliai mano, kad kitas išduos ir paliks jį „kvailio vietoje". „Šie modeliai yra... labai naudingi norint paaiškinti, kaip tobulai racionalūs individai tam tikromis aplinkybėmis gali pasiekti rezultatą, kuris visų naudos požiūriu nėra „racionalus".[4] Ši kebli padėtis susidaro ne dėl piktos valios ar neapykantos žmonėms, nors liūdna jos atomazga gali skatinti šiuos jausmus. Net jei nė viena šalis nelinki blogo kitai ir net jei abi būtų linkusios bendradarbiauti su sąlyga „aš darysiu, jei tu darysi", trūkstant patikrinamų, sankcijomis palaikomų įsipareigojimų, jos neturi garantijų, kad žodžio bus laikomasi. Dar blogiau, kad kiekvienas žino, jog kiti susiduria su tokia pat dilema. „Prieš veikiant bendrai, būtina ne tik pasitikėti kitais, bet ir tikėti, kad kiti *pasitiki* tavimi."[5] Tokiomis aplinkybėmis bendradarbiavimas kiekvienam atrodo neracionalus ir galiau-

siai visiems tenka rezultatas, kurio nė vienas nenori – nenuimtas derlius, sunaikintos bendros ganyklos, aklavietėn pakliuvusi vyriausybė.

Esminė problema Hume'o ūkininkams yra patikimų sankcijų prieš išsisukinėjimą stoka: kaip galima tikėtis, kad kitas laikysis žodžio, kai egzistuoja pagunda išsisukti? Sudėtingesni kontekstai, tokie kaip šiuolaikinė vyriausybė (arba šiuolaikinės rinkos), prideda papildomą kontrolės problemą: kaip įvairiopos nežinomybės ir priešingų jėgų spaudimo akivaizdoje vienas veikėjas gali žinoti, ar kitas iš tiesų garbingai stengiasi laikytis žodžio? Sėkmingam bendradarbiavimui labai svarbu ir tiksli informacija, ir patikimų sankcijų įvedimas.

Visų socialinių institucijų, (nuo tarptautinių kredito biržų iki regionų vyriausybių ir autobusų eilių), veiksmingumas priklauso nuo to, kaip šios problemos sprendžiamos. Galbūt šventųjų pasaulyje kolektyvinio veiksmo dilemų nekiltų, bet visuotinis altruizmas yra donkichotiška prielaida tiek socialiniam veiksmui, tiek socialinei teorijai. Jei veikėjai nesugeba vienas kitam patikimai įsipareigoti, jiems tenka atsisakyti daugybės progų gauti abipusę naudą – su širdgėla, bet racionaliai.

Hobbes, vienas iš pirmųjų didžiųjų socialinių teoretikų, ėmęsis šios dilemos, pasiūlė klasikinį sprendimą – trečiosios šalies priežiūrą. Jei dvi šalys perleidžia Leviatanui galią užtikrinti jų tarpusavio pagarbumą, atpildas už tai yra savitarpio pasitikėjimas, būtinas pilietiniam gyvenimui. Valstybė sudaro galimybę savo pavaldiniams daryti tai, ko jie negali padaryti patys – pasitikėti vienas kitu. „Kiekvienas sau, o valstybė – visiems“, taip pagrindinį moderniosios visuomenės principą skeptiškai apibūdino rusų anarchistas Pietr Kropotkin.[6]

Deja, sprendimas per daug paprastas. North glaustai išdėsto problemą:

> Iš principo trečiosios šalies priežiūra apimtų neutralią šalį, galinčią be jokių išlaidų įvertinti sutarties sąlygas ir be jokių išlaidų priversti vykdyti tokius susitarimus, kad nusižengusioji pusė nukentėjusiajai pusei visada turėtų atlyginti taip, kad laužyti sutartį brangiai kainuotų. Akivaizdu, kad tai yra griežtos sąlygos, kurios retai arba išvis niekada neįvykdomos realiame pasaulyje.[7]

Dalį problemos sudaro tai, kad ši prievartinė priežiūra yra brangi: „Visuomenės, kurios labai pasikliauja jėgos naudojimu, paprastai būna ne tokios veiksmingos, brangiau atsieinančios ir labiau atstumiančios nei tos, kuriose pasitikėjimas palaikomas kitokiomis priemonėmis."[8] Tačiau svarbesnė problema yra ta, kad nešališka priežiūra pati yra viešoji gėrybė, kuriai galioja ta pati esminė dilema, kurią ji turėtų išspręsti. Kad trečiosios šalies priežiūra veiktų, trečioji pusė pati turi būti patikima, tačiau kokia galia galėtų užtikrinti, kad suverenas laikytųsi įsipareigojimų? „Paprastai tariant, jei valstybė turi prievartos jėgą, tai tie, kurie valdo valstybę, panaudos tą jėgą savo pačių labui likusios visuomenės sąskaita."[9]

Istorija parodė pietinės dalies italams hobsiškojo kolektyvinio veiksmo dilemos sprendimo neįtikinamumą. „Klasikiniai institucijų kūrėjai – monarchai – kartais sukurdavo institucijas, kurios didindavo gerovę, tačiau jie taip pat sukurdavo institucijas, kurios vesdavo į ekonomikos nuosmukį."[10] Lošimų teorijos kalba, nešališka trečiosios šalies priežiūra paprastai nėra „stabili pusiausvyra", t. y. tokia, kai nė vienas lošėjas neturi paskatų keisti savo elgesį.

Klasikinės kalinio dilemos ir panašių kolektyvinio veiksmo dilemų atveju, priešingai, išsisukinėjimas yra visų šalių pastovios pusiausvyros strategija. „Išsisukti yra vienintelis geriausias atsakas ne tik į tokią pat, bet ir į visas strategijas – grynas ar mišrias."[11] Nepaisant liūdnų visoms pusėms pasekmių, išsisukinėjimas išlieka racionalus bet kuriam individui.

Vis dėlto, kaip pastebi kiti, šios teorijos išvados yra *per* griežtos, nes ji *nepakankamai* numato savanorišką bendradarbiavimą. Pavyzdžiui, tam pačiam Hume'o nebendradarbiaujančių kaimynų ūkininkų pavyzdžiui turime priešpriešinti *aiutarella*, nuo seno praktikuojamą valstiečių pusininkų centrinėje Italijoje, arba kaimynų talkų statant naujus ūkinius pastatus praktiką Amerikos pasienyje, kuri yra dar mįslingesnė įtikinamos kolektyvinio veiksmo logikos šviesoje. „Turėtume klausti, kodėl nekooperatinis elgesys nėra toks dažnas, kaip numato lošimų teorija."[12]

Pastaraisiais metais daug mokslininkų šiam klausimui skyrė pakankamai dėmesio. Lošimų teorijos specialistai paprastai sutinka, kad bendradarbiavimas galėtų būti paprastesnis, kai lošėjai dalyvauja neribotame kartotinių lošimų skaičiuje ir išsisukinėtojui gresia bausmė paskesniuose turuose. Šis principas yra esminis toliau plėtojant šios srities teoriją. (Jis pripažintas taip plačiai, kad viena jo versija žinoma kaip etninė teorema).[13] Kitos pačiam lošimui būdingos sąlygos, palankios bendradarbiavimui, teoriškai kalbant, yra ribotas žaidėjų skaičius, gausi informacija apie kiekvieno žaidėjo elgesį praeityje ir tai, kiek žaidėjai atsižvelgia į ateitį. Kiekvienas iš šių faktorių yra svarbus. Tačiau jie leidžia suprasti, kad beasmenis bendradarbiavimas turėtų būti retas reiškinys, tuo tarpu daug kur šiuolaikiniame pasaulyje, atrodo, jis įprastas. Kodėl gi?[14]

Viena svarbi tyrimų kryptis, kurios pavyzdys – ekonomisto Oliverio Williamson'o darbas – pabrėžė formalių institucijų vaidmenį mažinant „sandorių kaštus“ (t. y. susitarimų kontrolės ir įgyvendinimo išlaidos) ir taip sudarant galimybes veikėjams sėkmingiau įveikti oportunizmo ir išsisukinėjimo problemas.[15] Kaip pažymėjome pirmame skyriuje, Elinora Ostrom neseniai įrodė šio požiūrio vertę kruopščiai palyginusi kooperatinius bandymus tvarkyti bendrus resursus, tokius kaip ganyklas, vandens ir žuvų išteklius. Ji klausia, kodėl kai kurioms institucijoms pasisekė įveikti kolektyvinio veiksmo logiką, o kitoms – ne. Tarp institucijų projektavimo principų, kylančių iš jos palyginimų, paminėtini šie: aiškus institucijų ribų nustatymas, suinteresuotų šalių dalyvavimas nustatant taisykles, didėjančių sankcijų taikymas pažeidėjams, nebrangių mechanizmų konfliktams spręsti prieinamumas ir t. t.[16]

Ši „naujojo institucionalizmo“ versija vis dėlto palieka atvirą esminį klausimą: kaip ir kodėl iš tikrųjų atsiranda formalios institucijos, padedančios įveikti kolektyvinio veiksmo problemas? Atrodytų, kad patys dalyviai negali sukurti institucijos dėl tos pačios priežasties, dėl kurios jiems jos visų pirma rei-

kia, o nešališkas „įstatymdavys" yra toks pat problemiškas, kaip nešališkasis Hobbes'o suverenas:[17]

> Mes negalime sudaryti sutarties (t. y. konstitucijos) laikytis savo konstitucijos nepatekdami į nesibaigiantį tokių susitarimų nuosmukį. Formalūs socialinės kontrolės mechanizmai archetipiškai turėtų būti linkę į „veltėdžiavimą", nes valdančiosios klikos silpnina konstitucijos galias, šiaip jau geranoriški piliečiai palieka savo kaimynams šių uzurpatorių kontroliavimo išlaidų naštą, įstatymus ignoruojantys piliečiai nemoka mokesčių ir nepaiso šviesoforo ženklų.[18]

Žinoma, įstatymų pažeidėjai, išsisukinėtojai ir valdančiosios klikos kamuoja daugelį visuomenių, tai gali paliudyti ir mažiau pilietiškų Italijos regionų piliečiai. Vis dėlto kitur, atrodo, kooperatinės institucijos veiksmingesnės. Kodėl? Kad išspręstų šį galvosūkį, kai kurie praktiški teoretikai pastaruoju metu perėjo prie „švelnių" sprendimų, kaip juos įvardija Robert Bates, tokių kaip bendruomenė ir pasitikėjimas: „Pasaulyje, kuriame yra kalinio dilemų, kooperatinės bendruomenės racionaliems individams suteiks pranašumą įveikiant kolektyvines dilemas."[19]

Socialinis kapitalas, pasitikėjimas ir rotacinio kredito asociacijos

Sėkmė bandant įveikti kolektyvinio veiksmo dilemas ir jų gimdomą savižudišką oportunizmą priklauso nuo platesnio socialinio konteksto, kuriame lošiamas bet kuris konkretus lošimas. Savanoriškai bendradarbiauti lengviau sekasi bendruomenėje, paveldėjusioje pakankamai daug socialinio kapitalo savitarpiškumo normų ir pilietinio angažuotumo tinklų forma.[20]

Socialinis kapitalas šiuo atveju reiškia socialinių organizacijų ypatybes (tokias kaip pasitikėjimas, normos ir tinklai), kurios gali padidinti visuomenės produktyvumą ir palengvinti koordinuotus veiksmus:

> Kaip ir kitos kapitalo formos, socialinis kapitalas yra produktyvus, leidžiantis pasiekti tam tikrų tikslų, kurie be jo nebūtų pasiekiami... Pavyzdžiui, gru-

pė, kurios nariai aiškiai rodo savo patikimumą ir jaučia didelį pasitikėjimą vieni kitais, galės nuveikti daug daugiau nei grupė, kuriai tokio patikimumo ir pasitikėjimo trūksta... Žemdirbių bendruomenėje... kur vienam ūkininkui šieną suvežė kitas ir kur žemdirbystės įrankius įprasta skolinti, socialinis kapitalas leidžia kiekvienam ūkininkui atlikti savo darbus su mažesniu fiziniu kapitalu įrankių ir įrenginių forma.[21]

Socialinis kapitalas palengvina spontanišką bendradarbiavimą. Informatyvus šio principo pavyzdys yra kiekviename žemyne aptinkama neformali taupymo institucija, vadinama *rotacinio kredito asociacija*. Ją sudaro grupė žmonių, „kurie susitaria reguliariai mokėti įnašus į fondą, kuris visas arba jo dalis suteikiama kiekvienam prisidėjusiajam rotacijos tvarka."[22] Rotacinio kredito asociacijos egzistuoja visur: nuo Nigerijos iki Škotijos, nuo Peru iki Vietnamo, nuo Japonijos iki Egipto, nuo Vakarų Indijos imigrantų Jungtinių Valstijų rytuose iki meksikiečių kilmės amerikiečių vakaruose, nuo beraščių Kinijos kaimiečių iki bankų vadybininkų ir ekonominių prognozių sudarytojų Meksike. Daugelis JAV santaupų ir paskolų, kaip nurodoma, prasidėjo kaip rotacinio kredito asociacijos.[23]

Tipiškoje rotacinio kredito asociacijoje kiekvienas iš dvidešimties narių galėtų įnešti mėnesio sumą, lygią vienam doleriui, ir kiekvieną mėnesį vis kitas narys gautų to mėnesio dvidešimties dolerių „banką", kurį galėtų panaudoti savo nuožiūra (apmokėti vestuves, pirkti dviratį, siuvimo mašiną ar naują inventorių mažai parduotuvei).[24] Tas narys negali pretenduoti į naujas išmokas, bet turi toliau mokėti įnašus, kol visiems nariams prieis eilė gauti „banką". Rotacinio kredito asociacijų dydis, socialinė sandara, organizacija ir išmokų nustatymo procedūros labai skiriasi. Tačiau visos jungia visuomeniškumą su smulkaus kapitalo kūrimu.

Rotacinio kredito asociacijos, kad ir kokie smagūs bebūtų jų susirinkimai, reiškia kažką daugiau nei socialinę pramogą arba altruizmą. Pavyzdžiui, Clifford Geertz pateikia duomenų iš Javos, kad *arisan* (pažodžiui šis terminas reiškia „bendras pastangas", arba „tarpusavio pagalbą") atspindi „ne tiek visuotinę polinkio bendradarbiauti dvasią – Javos valstiečiai, kaip ir dau-

guma valstiečių, linkę pakankamai įtariai žiūrėti į grupes, didesnes nei artimiausi šeimos nariai, – bet aiškią ir konkrečią darbo, kapitalo ir vartojimo prekių mainų praktiką, taikomą visose gyvenimo srityse... Bendradarbiavimas remiasi labai stipriu savitarpės vertės tokio bendradarbiavimo dalyviams pajautimu, o ne visuotine žmonių bendrystės etika ar organiška visuomenės samprata.“[25]

Rotacinio kredito asociacijos aiškiai laužo kolektyvinio veiksmo logiką: kodėl dalyvis neturėtų pasitraukti, vos tik gavęs „banką“? Ir kodėl, pirmiausia, matydamas tokią riziką, kas nors dar turėtų prisidėti? „Rotacinio kredito asociacija, be abejo, gali funkcionuoti tik tada, jei visi jos nariai toliau laikosi savo įsipareigojimų.“[26] Vis dėlto rotacinio kredito asociacijos klesti ten, kur joks teisinis Leviatanas nėra pasiruošęs nubausti už vengimą atlikti pareigą.

Dalyviai gerai supranta įsipareigojimų nevykdymo riziką, ir organizatoriai gana atsargiai parenka narius. Todėl kiekvienam potencialiam dalyviui labai svarbu sąžiningumas ir patikimumas. Vienas iš informacijos apie gerą reputaciją šaltinis, žinoma, yra ankstesnis dalyvavimas kitoje rotacinio kredito asociacijoje, todėl reputacijos įgijimas yra svarbi papildoma narystės nauda. Ir abejones dėl reputacijos, ir įsipareigojimų nevykdymo riziką mažina griežtos normos ir tankūs tarpusavio įsipareigojimų tinklai. Norma prieš išsisukinėjimą nevykdyti pareigos būna tokia stipri, kad pasitaikė atvejų, kai nariai, atsidūrę ant nesumokėjimo ribos, pardavė dukteris sąvadautojams ar net nusižudė.[27]

Mažoje, ypač personalizuotoje bendruomenėje, tokioje kaip Ibo kaimas Nigerijoje, ostrakizmo iš socialinės-ekonominės sistemos grėsmė yra patikima ir galinga sankcija. Labiau išsklidusioje, nuasmenintoje šiuolaikìnio Meksiko visuomenėje, priešingai, rotacinio kredito asociacijoms palaikyti turi būti supinti sudėtingesni tarpusavio pasitikėjimo tinklai. Vélez-Ibanez aprašė daugybę klestinčių Meksikos rotacinių kredito asociacijų, susidariusių pagal socialinius tinklus, pagrįstų *confianza* (bendruoju savitarpiškumu ir tarpusavio pasitikėjimu).

„*Confianza* saitai gali būti ir tiesioginiai, ir netiesioginiai ir gali skirtis kokybe bei tankumu. Daugeliu atvejų nariai gali įvykdyti savo įsipareigojimus tik tikėdami kitų pasitikėjimu, nes vieni apie kitus beveik nieko nežino. Kaip apibūdino vienas informantas, „tarpusavio pasitikėjimas yra duodamas skolon."[28] Socialiniai tinklai leidžia pasitikėjimui tapti tranzityviniu ir plisti tolyn: aš pasitikiu tavimi, nes aš pasitikiu ja, o ji užtikrina mane, kad pasitiki tavimi.

Rotacinio kredito asociacijos rodo, kaip kolektyvinio veiksmo dilemos gali būti įveiktos remiantis išoriniais socialinio kapitalo šaltiniais, nes jos „naudojasi jau egzistuojančiais socialiniais ryšiais tarp individų tam, kad padėtų išvengti nepakankamos informacijos ir įgyvendinimo priežiūros problemų."[29] Kaip ir įprastinis kapitalas įprastiniam besiskolinančiajam, socialinis kapitalas veikia kaip užstatas, tačiau juo gali naudotis tie, kuriems neprieinamos paprastos kredito rinkos.[30] Negalėdami kaip užstato pasiūlyti fizinio turto, dalyviai iš tikrųjų užstato savo socialinius ryšius. Taip socialinis kapitalas šiose bendruomenėse „investuojamas" išplėsti prieinamas kredito paslaugas ir padidinti ten veikiančių rinkų efektyvumą.

Rotacinio kredito asociacijos dažnai aptinkamos kartu su kooperatyvais ir kitomis tarpusavio pagalbos bei solidarumo formomis. Iš dalies taip yra todėl, kad visos šios savanoriško bendradarbiavimo formos gauna peno iš tų pačių pamatinių socialinio kapitalo išteklių. Ostrom taip apibūdina smulkius bendro naudojimo resursus (BNR), tokius kaip Alpių pievos: „Kai individai gyvena tokiose situacijose ilgą laiką ir suformuoja bendras normas bei savitarpiškumo santykius, jie įgyja socialinį kapitalą, su kuriuo gali kurti institucines struktūras BNR problemoms spręsti."[31]

Tarpusavio pagalbos praktika, tokia kaip rotacinio kredito asociacijos, ir pati yra investicija į socialinį kapitalą. Javos *arisan* „jos narių paprastai vertinama ne kaip ekonominė, bet kaip socialinė institucija plačiąja prasme, kurios pagrindinis tikslas yra bendruomenės solidarumo stiprinimas." Japonijoje taip pat „*ko* tėra viena iš keleto Japonijos kaimuose įprastos tarpusavio

pagalbos tradicinių formų, įskaitant talkas, keitimąsi dovanomis, bendrą namų statymą ir remontą, kaimynų paramą mirties, ligos ir kitų asmeninių nelaimių atveju ir t. t. Taigi, kaip ir kaimiškoje Javoje, rotacinio kredito asociacijos yra daugiau nei tiesiog ekonominė institucija: tai mechanizmas, stiprinantis bendrą kaimo solidarumą."[32]

Kaip ir su įprastiniu kapitalu, tie, kurie turi socialinio kapitalo, paprastai sukaupia jo dar daugiau – „kas turi, tam bus duota." „Sėkmė steigiant smulkias pradines institucijas grupei individų leidžia remtis taip sukurtu socialiniu kapitalu, spręsti didesnes problemas su didesnėmis ir sudėtingesnėmis institucijų struktūromis. Dabartinės kolektyvinio veiksmo teorijos neakcentuoja institucinio kapitalo priaugimo proceso."[33]

Dauguma socialinio kapitalo formų, tokių kaip pasitikėjimas, yra, anot Alberto Hirschman'o, „moraliniai resursai", t. y. resursai, kurių kiekis ne mažėja, o didėja juos naudojant ir kurie išsenka, jei nėra naudojami.[34] Kuo du žmonės rodo didesnį pasitikėjimą vienas kitu, tuo daugiau jie vienas kitu pasitiki.[35] Ir atvirkščiai:

> Didžiulį nepasitikėjimą labai sunku panaikinti per patirtį, nes jis arba sulaiko žmones nuo dalyvavimo atitinkamo pobūdžio socialiniame eksperimente arba, dar blogiau, – skatina tokį elgesį, kuris patvirtina, kad nepasitikėta buvo pagrįstai... Kai tik nepasitikėjimas įsigali, greitai tampa nebeįmanoma sužinoti, ar jis iš tiesų buvo pagrįstas, nes jis turi savybę *pasitvirtinti.*[36]

Kitos socialinio kapitalo formos, tokios kaip socialinės normos ir tinklai, taip pat didėja naudojami ir mažėja nenaudojami.[37] Dėl visų šių priežasčių galima tikėtis, kad socialinio kapitalo kūrimas ir naikinimas pasižymi sėkmingais ir nesėkmingais uždarais ratais.

Viena ypatinga socialinio kapitalo, tokio kaip pasitikėjimas, normos ir socialiniai tinklai, savybė yra ta, kad jis paprastai yra viešoji gėrybė, skirtingai nuo įprastinio kapitalo, kuris paprastai yra privati gėrybė. „Kaip asmenį supančios socialinės struktūros bruožas socialinis kapitalas nėra nė vieno juo besinaudojančio žmogaus privati nuosavybė."[38] Kaip ir visas viešąsias gėrybes privatūs asmenys socialinį kapitalą paprastai ne-

pakankamai įvertina ir nepakankamai atlygina. Pavyzdžiui, mano, kaip patikimo žmogaus, reputacija naudinga tau taip pat kaip ir man, nes leidžia mums abiems abipusiškai naudingai bendradarbiauti. Tačiau aš neįvertinu iš mano patikimumo kylančios tavo naudos (arba tavo išlaidų, kylančių iš mano nepatikimumo) ir taip aš nepakankamai investuoju į pasitikėjimo formavimą.[39] Tai reiškia, kad socialinis kapitalas, kitaip nei kitos kapitalo formos, dažnai turi būti kuriamas kaip kitos socialinės veiklos šalutinis produktas.[40]

Pasitikėjimas yra esminis socialinio kapitalo komponentas. Kaip pastebėjo Kenneth Arrow, „praktiškai bet kuris komercinis sandoris savyje turi pasitikėjimo elementą ir iš tikrųjų jį turi kiekvienas sandoris, vykdomas ilgesnį laikotarpį. Galima teigti, kad didelė dalis ekonominio atsilikimo pasaulyje gali būti paaiškinta tarpusavio pasitikėjimo stoka."[41] Anthony Pagden primena nuovokaus aštuonioliktojo amžiaus Neapolio ekonomisto Antonio Genovesi'o įžvalgas:

> Trūkstant pasitikėjimo, pastebėjo [Genovesi], „sutartyse nėra tikrumo, todėl įstatymai neveikia", o visuomenė tokiomis aplinkybėmis iš esmės nusmunka į „pusiau laukinę būseną"... [Genovesi'o laikų Neapolyje] obligacijos ir netgi pinigai, kadangi labai daug jų buvo padirbtų, nebebuvo laisvai priimami, ir neapoliečiai buvo pasiekę Ganovesi'o aprašytą būklę laukinių, kurie tik tuomet duos dešiniąja ranka, kai tuo pačiu metu gaus kairiąja.[42]

Pilietiškuose Italijos regionuose, priešingai nei Neapolyje, socialinis pasitikėjimas nuo seno buvo pagrindinis etoso, palaikiusio ekonomikos dinamizmą ir valdžios veiksmingumą elementas.[43] Bendradarbiavimas reikalingas dažnai – tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios, tarp darbininkų ir vadovų, tarp politinių partijų, tarp vyriausybės ir privačių grupių, tarp smulkių firmų ir t. t. Vis dėlto aiškūs „susitarimai" ir „kontrolė" tokiais atvejais dažniausiai yra brangūs arba neįmanomi, o trečiosios šalies priežiūra yra neįgyvendinama. Pasitikėjimas kaip alyva sutepa bendradarbiavimo variklį. Kuo didesnis pasitikėjimo lygis bendruomenėje, tuo didesnė bendradarbiavimo tikimybė. O bendradarbiavimas pats savaime gimdo pasitikėji-

mą. Nuolatinis socialinio kapitalo kaupimas yra svarbiausias pilietinės Italijos sėkmingo uždaro rato paaiškinimas.

Pasitikėjimas, kurio reikia bendradarbiavimui palaikyti, nėra aklas. Pasitikėjimas apima nepriklausomo veikėjo elgesio numatymą. „Jūs nepatikite žmogui (arba agentūrai) ką nors padaryti vien dėl to, kad jis sako, kad tai padarys. Jūs pasitikite juo tik todėl, kad, žinodamas tai, ką žinote apie jo nusiteikimą, galimus pasirinkimus ir jų pasekmes, jo sugebėjimus ir t. t., jūs tikitės, kad jis *pasirinks* tai padaryti."[44] Mažose glaudžiose bendruomenėse ši prognozė gali būti grįsta tuo, ką Bernard Wiliams vadina „artimu pasitikėjimu", t. y. tikėjimu, kuris remiasi artima pažintimi su *šiuo* individu. Tačiau didesnėje, sudėtingesnėje terpėje būtina labiau beasmenė, arba netiesioginė, pasitikėjimo forma.[45] Kaipgi asmeninis pasitikėjimas tampa socialiniu pasitikėjimu?

Savitarpiškumo normos ir pilietinio angažuotumo tinklai

Socialinis pasitikėjimas sudėtingoje šiuolaikinėje aplinkoje gali kilti iš dviejų tarpusavyje susijusių šaltinių: savitarpiškumo normų ir pilietinio angažuotumo tinklų.[46] Socialinės normos, anot Jameso Coleman'o, perduoda teisę kontroliuoti veiksmą iš veikėjo kitiems dažniausiai todėl, kad šis veiksmas turi „išorinių padarinių", t. y. (teigiamų arba neigiamų) pasekmių kitiems. Kartais išorinius padarinius galima suvaldyti per rinkos mainus, bet dažniausiai – ne. Normos atsiranda tuomet, kai „veiksmas turi panašių išorinių padarinių grupei žmonių, tačiau rinkos dėl teisės kontroliuoti šį veiksmą negali būti taip paprastai sukurtos, ir joks pavienis veikėjas negali su nauda sau įsitraukti į mainus, kad įgytų kontrolės teises."[47] Normos yra įdiegiamos ir palaikomos su modeliavimo ir socializacijos (įskaitant pilietinį ugdymą) bei sankcijų pagalba.[48]

Paaiškinti galima tokiu pavyzdžiu: lapkričio mėnuo čia yra vėjuotas, ir mano lapai, galima dalykas, nuklos kitų žmonių

kiemus. Tačiau mano kaimynams sunku susiorganizuoti pasiūlyti man juos sugrėbti. Vis dėlto mano kaimynystėje taisyklė, reikalaujanti nusigrėbti lapus nuo savo vejos, turi didelę galią ir ji varžo mano sprendimą praleisti šeštadienio popietę prie televizoriaus. Šios normos nemoko vietinėse mokyklose, tačiau kaimynai apie ją užsimena, kai įsikelia naujakuriai, ir įtvirtina dažnai rudenį apie tai šnekučiuodamiesi ir aistringai grėbdami savuosius kiemus. Negrėbiantys rizikuoja būti ignoruojami vietinių renginių metu, ir negrėbiančių pasitaiko retai. Nors norma neturi teisinės galios ir aš daug mieliau žiūrėčiau televizorių, nei grėbčiau lapus, paprastai aš paklūstu normai.

Tokios normos, pagrindžiančios socialinį pasitikėjimą, atsiranda todėl, kad sumažina susitarimų kaštus ir palengvina bendradarbiavimą.[49] Svarbiausia iš šių normų yra savitarpiškumas. Savitarpiškumas yra dviejų rūšių, kartais vadinamų subalansuotu (arba konkrečiuoju) ir bendruoju (arba pasklidusiu).[50] Subalansuotas savitarpiškumas reiškia vienu metu vykstantį pasikeitimą tapačios vertės dalykais, pavyzdžiui, kai bendradarbiai keičiasi šventinėmis dovanėlėmis arba parlamentarai keičiasi politine parama. Bendrasis savitarpiškumas reiškia tęstinius mainų santykius, kurie tam tikru konkrečiu momentu neatlyginami ir nesubalansuojami, bet kurie apima abipusį tikėjimą, kad už dabar suteiktą paslaugą bus atsilyginta ateityje. Pavyzdžiui, draugystė visada susijusi su bendruoju savitarpiškumu. Ciceronas (kilęs, beje, iš centrinės Italijos) nuostabiai aiškiai suformulavo bendrojo savitarpiškumo normą: „Nėra svarbesnės pareigos, kaip atsilyginti už gerumą. Niekas nepasitiki žmogumi, pamirštančiu gautą paslaugą.“[51]

Bendrojo savitarpiškumo norma yra itin produktyvus socialinio kapitalo komponentas. Bendruomenės, kuriose laikomasi šios normos, gali veiksmingiau riboti oportunizmą ir spręsti kolektyvinio veiksmo problemas.[52] Savitarpiškumas buvo svarbiausia savybė gynybinių draugijų ir kitų savigalbos asociacijų, palengvinusių spręsti saugumo problemas viduramžių Italijos šiaurinių komuninių respublikų piliečiams, taip pat tarpusavio pa-

galbos bendrijų, sukurtų spręsti ekonominio nesaugumo problemas devynioliktajame amžiuje. Bendrojo savitarpiškumo norma leidžia sutaikyti savanaudiškumą ir solidarumą:

> Savitarpiškumo sistemoje kiekvienam individualiam veiksmui *dažniausiai* būdinga kombinacija to, ką galima pavadinti momentiniu altruizmu ir perspektyviniu savanaudiškumu: aš padedu tau dabar, tikėdamasis (galbūt miglotai, neužtikrintai ir be išskaičiavimo), kad tu padėsi man ateityje. Savitarpiškumą sudaro serijos veiksmų, kurių kiekvienas trumpalaikiu požiūriu yra altruistiškas (suteikiantis naudą kitiems altruisto sąskaita), tačiau kartu jie *paprastai* yra naudingi kiekvienam dalyvaujančiam.[53]

Veiksminga bendrojo savitarpiškumo norma paprastai siejama su tankiais socialinių mainų tinklais. Bendruomenėse, kur žmonės gali būti garantuoti, kad pasitikėjimas bus atlygintas, o ne išnaudotas, mainai yra labiau tikėtini. O, pasikartojantys mainai per tam tikrą laiką turi polinkį skatinti bendrojo savitarpiškumo normos formavimąsi.[54] Be to, kai kurie socialiniai tinklai padeda lengviau spręsti kolektyvinio veiksmo dilemas. Mark Granovetter yra pabrėžęs, kad pasitikėjimas gimsta, o piktnaudžiavimas padėtimi mažėja, kai susitarimai yra „įtvirtinti" platesnėje asmeninių santykių ir socialinių tinklų struktūroje.[55]

Asmeninis bendravimas suteikia santykinai nebrangios ir patikimos informacijos apie kitų veikėjų patikimumą. Kaip mums primena etninė teorema iš lošimų teorijos, ilgai besitęsiantys socialiniai santykiai gali skatinti patikimumą. Be to, tęstiniai santykiai „dažnai įgauna socialinį turinį, kuris palaiko stiprius pasitikėjimo lūkesčius ir sulaiko nuo oportunizmo... Kalinio dilemų (...) dažnai išvengiama stiprių asmeninių santykių dėka."[56] Įtvirtinimo požiūris numato, kad tvarkos ir netvarkos, bendradarbiavimo ir oportunizmo derinys visuomenėje priklausys nuo jau egzistuojančių socialinių tinklų.

Bet kuriai visuomenei – moderniai ar tradicinei, autoritarinei ar demokratinei, feodalinei ar kapitalistinei – būdingi tarpasmeninės komunikacijos ir mainų tinklai – ir formalūs, ir neformalūs. Kai kurie iš šių tinklų yra iš esmės „horizontalūs", jungiantys tokio pat statuso ir galios veikėjus. Kiti yra iš es-

mės „vertikalūs", siejantys nelygius veikėjus asimetriškuose hierarchijos ir priklausomybės santykiuose. Realiame pasaulyje, žinoma, beveik visi socialiniai tinklai yra horizontalių ir vertikalių ryšių mišinys: netgi boulingo komandos turi kapitonus, o kalėjimo prižiūrėtojai kartais bičiuliaujasi su kaliniais. Tikrieji ryšiai, būdingi organizacijai, gali nesiderinti su ją įkvepiančia ideologija.[57] Formaliai panašios grupės gali turėti skirtingų rūšių tinklus. Pavyzdžiui, visos religinės grupės derina hierarchiją ir lygybę, tačiau tradiciškai laikoma, kad protestantų bendruomenėse tinklai yra horizontalesni nei Katalikų bažnyčioje.[58] Vis dėlto esminis skirtumas tarp horizontalių ir vertikalių saitų, tarp „voratinklio tipo" ir „gegužinės stulpo tipo" saitų sistemų yra pakankamai aiškus.

Pilietinio angažuotumo tinklai, tokie kaip kaimynų asociacijos, choro draugijos, kooperatyvai, sporto klubai, masinės partijos ir kiti, nagrinėti ketvirtame ir penktame skyriuose, išreiškia intensyvią horizontalią sąveiką. Pilietinio angažuotumo tinklai yra svarbiausia socialinio kapitalo forma: kuo tankesni šie tinklai bendruomenėje, tuo didesnė tikimybė, kad jos piliečiai sugebės bendradarbiauti bendros naudos labui. Kodėl būtent pilietinio angažuotumo tinklai turi šį galingą palankų poveikį?

- Pilietinio angažuotumo tinklai didina potencialius kaštus išsisukinėtojui bet kurioje individualioje sąveikoje. Oportunizmas kelia pavojų naudai, kurios jis tikisi iš visų kitų asmeninių sąveikų, kuriose dalyvauja, taip pat naudai iš būsimų sandorių. Pilietinio angažuotumo tinklai, lošimų teorijos kalba, daugina lošimų pasikartojimą ir didina tarpusavio susietumą.[59]
- Pilietinio angažuotumo tinklai ugdo tvirtas savitarpiškumo normas. Vienos šalies žmonės, bendraujantys daugelyje socialinių kontekstų „yra linkę plėtoti stiprias priimtino elgesio normas ir perduoti savo tarpusavio lūkesčius vienas kitam daugelyje jas stiprinančių susidūrimų." Šias normas stiprina „tinklai santykių, kuriuos lemia nuomonės, kad žmonės laikosi pažadų ir pripažįsta vietinę bendruomenę gerbiančio elgesio normas."[60]
- Pilietinio angažuotumo tinklai lengvina komunikaciją ir gerina informacijos apie individų patikimumą perdavimą. Pilietinio angažuotumo tinklai leidžia perduoti ir išgryninti viešąją nuomonę apie žmogų.[61] Kaip matėme, pasitikėjimas ir bendradarbiavimas priklauso nuo patikimos informacijos apie potencialių partnerių praeities elgesį bei dabartinius interesus, o netikrumas stiprina kolektyvinio veiksmo dilemas. Taigi, esant vienodoms

sąlygoms, kuo didesnė dalyvių tarpusavio komunikacija (tiek tiesioginė, tiek netiesioginė), tuo didesnis jų tarpusavio pasitikėjimas ir tuo lengviau jiems bendradarbiauti.[62]

- Pilietinio angažuotumo tinklai įkūnija praeities bendradarbiavimo pasiekimus, galinčius pasitarnauti kaip kultūriškai apibrėžtas šablonas bendradarbiauti ateityje. „Kultūrinis filtras garantuoja tęstinumą taip, kad neformalus mainų problemų sprendimas praeityje persikelia į dabartį, ir šiuos neformalius apribojimus daro svarbiais tęstinumo šaltiniais ilgalaikiame socialiniame pokytyje".[63]

Kaip pastebėjome penktame skyriuje, Šiaurės Italijos pilietinės tradicijos pateikia bendradarbiavimo formų, įrodžiusių savo vertę praeityje, rinkinį. Jomis piliečiai gali naudotis naujoms kolektyvinio veiksmo problemoms spręsti. Tarpusavio pagalbos bendrijos iškilo ant sugriautų senųjų gildijų pamatų, o kooperatyvai ir masinės partijos vėliau pasinaudojo tarpusavio pagalbos bendrijų patirtimi. Šiomis ankstesnėmis tradicijomis remiasi dabartinis Italijos aplinkosaugos judėjimas. Ir, priešingai, kur nėra jokių ankstesnių sėkmingo pilietinio bendradarbiavimo pavyzdžių, būna sunkiau įveikti įtarumo ir išsisukinėjimo barjerus. Susidūrę su naujomis problemomis, reikalaujančiomis kolektyvinio sprendimo, žmonės ieško sprendimų praeityje. Pilietinių bendruomenių piliečiai savo istorijoje randa sėkmingo horizontalaus bendradarbiavimo pavyzdžių, o žmonės mažiau pilietiškuose regionuose geriausiu atveju randa vertikalaus nuolankumo pavyzdžių.

Vertikalūs tinklai, nesvarbu kokie bebūtų tankūs ir reikšmingi jų dalyviams, negali palaikyti socialinio pasitikėjimo ir bendradarbiavimo. Vertikalūs informacijos srautai dažnai yra ne tokie patikimi kaip horizontalūs iš dalies dėl to, kad pavaldinys saugo informaciją kaip kliūtį išnaudojimui. Dar svarbiau tai, kad mažiau tikėtina, jog sankcijos, palaikančios savitarpiškumo normas prieš oportunizmo grėsmę, bus pritaikytos aukščiau stovinčiam, o jei ir būtų pritaikytos, vargu ar būtų jų paisoma.[64] Tik įžūlus arba beprotiškai drąsus pavaldinys, trūkstant solidarumo ryšių su kitais pavaldiniais, galėtų siekti nubausti viršininką.

Pavyzdžiui, patrono-kliento santykiai apima tarpasmeninius mainus ir tarpusavio įsipareigojimus, tačiau mainai yra verti-

kalūs, o įsipareigojimai asimetriški. Pitt-Rivers klientelizmą vadina „nelygiaverte draugyste".[65] Be to, vertikalūs klientelizmo ryšiai „regis, ardo horizontalią grupių organizaciją – tiek klientų, tiek patronų, bet ypač klientų."[66] Du to paties patrono klientai, neturėdami tiesioginių ryšių, vienas nuo kito nėra priklausomi. Jie niekuo nerizikuoja dėl tarpusavio išsisukinėjimo ir neturi ko bijoti dėl tarpusavio atitolimo. Jie neturi progos suformuoti bendrojo savitarpiškumo normos ir neturi tarpusavio bendradarbiavimo patirties, kuria galėtų remtis. Vertikaliuose patrono-kliento santykiuose, kuriems būdinga priklausomybė, o ne savitarpiškumas, oportunizmas labiau tikėtinas tiek iš patrono pusės (išnaudojimas), tiek iš kliento pusės (išsisukinėjimas). Faktas, kad vertikalūs saitai sprendžiant kolektyvinio veiksmo dilemas ne tokie naudingi kaip horizontalūs, gali būti viena iš priežasčių, kodėl aštuonioliktajame amžiuje kapitalizmas pasirodė esąs veiksmingesnis nei feodalizmas ir kodėl dvidešimtajame amžiuje demokratija pasirodė veiksmingesnė nei autokratija.

Giminystės saitai atlieka ypatingą vaidmenį sprendžiant kolektyvinio veiksmo problemas. Kai kuriais atžvilgiais kraujo ryšius galima sulyginti su horizontaliais pilietinio angažuotumo tinklais, tačiau šeima yra universalesnė. Neatsitiktinai šeimyninės firmos ir glaudžios etninių mažumų bendruomenės (žydai Europoje, užjūrio kinai Azijoje ir t. t.) buvo svarbios ankstyvojoje komercinės revoliucijos stadijoje. Tačiau pilietinio angažuotumo tinklai tinkamesni apimti plačius visuomenės segmentus ir taip pagrįsti bendradarbiavimą bendruomenės lygmeniu. Ironiška, kaip pastebėjo Granovetter, ir kad „stiprūs" tarpasmeniniai ryšiai (kaip giminystė ir artima draugystė) bendruomenės rišlumui ir kolektyviniam veiksmui palaikyti yra mažiau svarbūs nei „silpni ryšiai" (kaip pažįstamų ratas ir narystė antrinėse asociacijose). „Silpni ryšiai labiau gali susieti *skirtingų* mažų grupių narius nei stiprūs ryšiai, kurie dažniau būna koncentruoti tam tikrų grupių viduje."[67] Tankūs, bet segreguoti horizontalūs tinklai palaiko bendradarbiavimą kiekvienos grupės *viduje*, o pilietinio angažuotumo tinklai, skersai perkertantys

socialines takoskyras, skatina platesnį bendradarbiavimą. Tai kita priežastis, kodėl pilietinio angažuotumo tinklai yra tokia svarbi bendruomenės socialinio kapitalo išteklių dalis.

Jei horizontalūs pilietinio angažuotumo tinklai padeda dalyviams spręsti kolektyvinio veiksmo dilemas, tuomet kuo horizontaliau suformuota organizacija, tuo labiau ji turėtų skatinti institucijų pasiekimus platesnėje bendruomenėje. Narystė horizontaliai organizuotose grupėse (tokiose kaip sporto klubai, kooperatyvai, tarpusavio pagalbos draugijos, kultūrinės asociacijos ir savanoriškos profsąjungos) turėtų turėti pozityvų ryšį su geru valdymu. Kadangi politinių partijų organizacija kiekviename regione labai skiriasi (vienur yra vertikali, kitur horizontali), tikėtina, kad partinė narystė pati savaime neturėtų būti susijusi su geru valdymu. Narystės mastai hierarchiškai sutvarkytose organizacijose (tokiose kaip mafija arba Katalikų bažnyčios institucija) turėtų turėti negatyvų ryšį su geru valdymu; bent jau Italijoje pamaldžiausi tikintieji yra mažiausiai pilietiškai nusiteikę.[68] Visos šios hipotezės, kaip matėme ketvirtame ir penktame skyriuose, dera su šio tyrimo rezultatais.[69] Geras valdymas Italijoje yra netiesioginis dainavimo grupių ir futbolo klubų, o ne maldininkų padarinys.

Ši pilietinių tinklų palankaus poveikio interpretacija kai kuriais atžvilgiais prieštarauja kitoms politinio ir ekonominio vystymosi teorijoms. Mancur Olson savo knygoje *The Rise and Decline of Nations,* remdamasis novatoriška savo paties kolektyvinio veiksmo logikos eksplikacija, teigia, kad mažos interesų grupės neturi jokių paskatų dirbti bendram visuomenės labui, bet yra linkusios įsitraukti į brangų ir neefektyvų „lengvatų ieškojimą“ – lobizmą dėl mokesčių atidėliojimo, susitarimus varžyti konkurenciją ir t. t.[70] Dar blogiau, kad be įsikišimo ar revoliucinių pokyčių specializuotų interesų grupių tankumynas bet kurioje visuomenėje vis labiau auga, trukdydamas inovacijoms ir slopindamas ekonomikos augimą. Daugiau ir stipresnių grupių reiškia mažesnį augimą. Stipri visuomenė – silpna ekonomika.

Taip, kaip Olson skundžiasi dėl ekonominio asociacionizmo efekto, kai kurie politinio vystymosi tyrinėtojai teigia, kad stip-

ri, gerai organizuota ir energinga visuomenė apsunkina efektyvų valdymą. Joel Migdal, pavyzdžiui, neseniai tvirtino:

> Socialinė struktūra, o ypač daugelio kitų socialinių organizacijų, vykdančių efektyvią socialinę kontrolę, egzistavimas turi lemiamą [negatyvų] poveikį tikimybei, kad valstybė smarkiai išplės savo galimybes... Pagrindinė kova daugumoje visuomenių, ypač neseniai sukūrusių valstybę... vyksta dėl to, ar valstybė sugebės visuomenėje išstumti kitas organizacijas, kurios kuria taisykles prieš valstybės lyderių norus ir tikslus.[71]

Trumpai tariant, daugiau ir stipresnių grupių reiškia silpną valdžią. Stipri visuomenė – silpna valstybė.

Mūsų studijos duomenys ir teorija prieštarauja abiems šiems teiginiams. Istoriškai, kaip teigėme penktame skyriuje, pilietinio angažuotumo tinklai ir normos skatino ekonomikos augimą, o ne trukdė jam. Šis poveikis tęsiasi ir šiandien. Per du dešimtmečius nuo regionų vyriausybių gimimo pilietiškesni regionai augo greičiau nei regionai, kuriuose mažiau asociacijų ir daugiau hierarchijos, *kontroliuojant jų išsivystymo lygį 1970 metais.* Iš dviejų regionų, vienodai ekonomiškai pažengusių 1970 metais, per kitus metus greičiau augo tas, kuriame buvo tankesnis pilietinio angažuotumo tinklas.[72] Lygiai taip pat, kaip matėme ketvirtame skyriuje, pilietinės asociacijos glaudžiai susijusios su veiksmingomis viešosiomis institucijomis. Šiame skyriuje apžvelgta teorija padeda paaiškinti, kodėl socialinis kapitalas horizontalių pilietinio angažuotumo tinklų forma skatina politinės sistemos ir ekonomikos veiksmingumą, o ne priešingai: stipri visuomenė – stipri ekonomika; stipri visuomenė – stipri valstybė.

Istorija ir institucijų veiksmingumas: dvi socialinės pusiausvyros

Reziumuojant mūsų iki šiol plėtotą diskusiją, visose visuomenėse kolektyvinio veiksmo dilemos kliudo bandymams bendradarbiauti bendros naudos labui tiek politikoje, tiek ekonomikoje. Trečiosios šalies priežiūra neišsprendžia šios problemos. Savanoriškas bendradarbiavimas (toks kaip rotacinio kredito

asociacijos) priklauso nuo socialinio kapitalo. Neapibrėžto savitarpiškumo normos ir pilietinio angžuotumo tinklai skatina socialinį pasitikėjimą ir bendradarbiavimą, nes mažina paskatas išsisukti ir netikrumą, taip pat pateikia modelius bendradarbiavimui ateityje. Pats pasitikėjimas yra ir atsirandanti socialinės sistemos nuosavybė, ir asmeninis bruožas. Individai geba pasitikėti (o ne būti paprasčiausiai patiklūs) dėl socialinių normų ir tinklų, kuriuose įtvirtinti jų veiksmai.[73]

Socialinio kapitalo ištekliai, tokie kaip pasitikėjimas, normos ir tinklai, paprastai būna stiprinantys save ir kumuliaciniai. Sėkmingų uždarų ratų rezultatas yra socialinė pusiausvyra, kuriai būdingas aukštas bendradarbiavimo, pasitikėjimo, savitarpiškumo, pilietinio angažuotumo ir kolektyvinės gerovės lygis. Šie požymiai apibrėžia pilietinę bendruomenę. Ir, atvirkščiai, šių požymių nebuvimas *nepilietinėje* bendruomenėje taip pat save stiprina. Įsipareigojimų nesilaikymas, nepasitikėjimas, išsisukinėjimas, išnaudojimas, izoliacija, netvarka ir stagnacija stiprina vieni kitus slopioje ydingo rato tvankumoje. Tai turėtų reikšti, kad mažiausiai gali būti dvi pusiausvyros, į kurias linkusios evoliucionuoti visos visuomenės, susiduriančios su kolektyvinio veiksmo problemomis (t. y. *visos* visuomenės), ir kurios, kai jau yra pasiektos, linkusios save stiprinti.

Strategija „niekada nebendradarbiauk" yra stabili pusiausvyra, kurią sukelia priežastys, puikiai išaiškintos standartinėse kalinio dilemos analizėse.[74] Kartą papuolus į tokią situaciją, kokia ji bebūtų išnaudotojiška ir atsilikusi, jokiam individui nėra racionalu siekti labiau kooperatinės alternatyvos, nebent tarp artimiausių giminių. „Amoralus šeimyniškumas", kurį Banfield stebėjo Mezzogiorno'e, iš tikrųjų yra ne iracionali, bet vienintelė racionali išgyvenimo tokiame socialiniame kontekste strategija.[75] Šios socialinės pusiausvyros veikėjai gali puikiai suvokti, kad jiems yra blogiau, nei būtų labiau kooperatinėje pusiausvyroje, tačiau pasiekti šią sėkmingesnę pusiausvyrą joks individas nepajėgus.

Tokioje terpėje, tikėtina, vyraus hobsiškas hierarchinis kolektyvinio veiksmo dilemos sprendimas – prievarta, išnau-

dojimas ir priklausomybė. Ši slegianti padėtis yra akivaizdžiai prastesnė nei kooperatinė išdava, nes ji pasmerkia visuomenę amžinam atsilikimui. Vis dėlto – tai taip pat suprato Pietų italai nuo viduramžių iki šių laikų – tai yra geriau nei visiškai anarchinė „prigimtinė būklė". Ši hobsiška išdava gera bent jau tuo, kad ją gali pasiekti individai, nesugebantys pasitikėti savo kaimynu. Minimalus saugumas, nesvarbu, koks išnaudotojiškas ir neveiksmingas, bejėgiams nėra toks jau niekingas tikslas.

Kolektyvinio veiksmo dilemų sprendimo sunkumai šioje hobsiškoje pusiausvyroje reiškia, kad visuomenės padėtis yra blogesnė, nei būtų bendradarbiavimo sąlygomis. Šis trūkumas turbūt dar labiau jaučiamas sudėtingame industriniame ar postindustriniame kontekste (kur svarbiausias yra neasmeninis bendradarbiavimas) nei primityvioje agrarinėje visuomenėje. Kaip pastebėjo Douglass North, įžvalgus ekonominės istorijos teoretikas, „nauda iš oportunizmo, sukčiavimo ir išsisukinėjimo sudėtingose visuomenėse auga."[76] Taigi ekonomikos plėtros sąlygomis socialinio kapitalo svarba (slopinant oportunizmą, sukčiavimą ir išsisukinėjimą) didėja. Tai gali padėti paaiškinti, kodėl per pastarąjį šimtmetį praraja tarp pilietiškos Šiaurės ir nepilietiškų Pietų vis plėtėsi.

Autoritarinis valdymas, patrono-kliento santykiai, neteisėta „priežiūra" ir kt. yra geresnė blogybė nieko nedarant: jos dėka individai gali įgyti tam tikrą prieglobstį nuo visų karo prieš visus, nesiekdami neįmanomos svajonės bendradarbiauti. Jėga ir šeima tampa primityviu pilietinės bendruomenės pakaitalu. Ši pusiausvyra jau visą tūkstantmetį yra tragiška pietinės Italijos dalia.

Tačiau esant pakankamiems socialinio kapitalo ištekliams, galima pasiekti ir tinkamesnę pusiausvyrą. Darant prielaidą, kad „kalinio dilemos" yra kartotinės ir tarpusavyje susijusios (kaip yra pilietinėje bendruomenėje), „drąsus savitarpiškumas" taip pat yra stabilios pusiausvyros strategija, kaip neseniai nurodė lošimų teorijos specialistas Robert Sugden: „Bendradarbiauk su žmonėmis, kurie bendradarbiauja su tavimi (arba ku-

rie bendradarbiauja su tokiais žmonėmis kaip tu) ir nepasitrauk pirmas." Sugden konkrečiai nurodo, kad jo vadinamajame „tarpusavio pagalbos lošime" (formalizuotose numanomose derybose, kuriomis remiasi tarpusavio pagalbos draugijos, kooperatyvai, rotacinio kredito asociacijos, Hume'o dviejų ūkininkų lošimas ir t. t.) bendradarbiavimas gali būti tęsiamas neribotą laiką. Žinoma, netgi neribotai besikartojančiame tarpusavio pagalbos lošime „visada išsisuk" *taip pat* yra stabili pusiausvyra, tačiau jei visuomenė gali kaip nors judėti link kooperatinio sprendimo, jis save stiprins.[77] Visuomenėje, kuriai būdingi tankūs pilietinio angažuotumo tinklai, kur dauguma žmonių laikosi pilietinių normų, yra lengviau pastebėti ir nubausti atsitiktinį „sugedėlį", todėl išsisukinėjimas yra rizikingesnis ir ne toks viliojantis.

Sugden'o analizė veda prie išvados, kad tiek „visada išsisuk", tiek „už pagalbą atsimokėk tuo pačiu" yra sąlyginiai susitarimai, t. y. taisyklės, išsirutuliojusios tam tikrose bendruomenėse ir tapusios nuolatinėmis, bet galėjusios rutuliotis ir kita linkme. Kitaip tariant, tiek savitarpiškumas/pasitikėjimas, tiek priklausomybė/išnaudojimas gali saistyti visuomenę, tačiau pakankamai skirtinguose efektyvumo ir institucijų veiksmingumo lygmenyse. Kartą patekę į vieną iš dviejų skirtingų terpių, racionalūs veikėjai skatinami veikti pagal jos taisykles. Istorija lemia, kuri iš šių dviejų stabilių išdavų būdinga konkrečiai visuomenei.

Taigi lemiami istorijos posūkiai gali turėti ypač ilgalaikių pasekmių. Kaip pabrėžia „naujojo institucionalizmo" atstovai, institucijos ir, mes pridėtume, jų veiklą lemianti socialinė aplinka vystosi istoriškai, bet nebūtinai pasiekia vienintelę ir veiksmingą pusiausvyrą.[78] Istorija ne visada yra veiksminga, šalindama socialinę praktiką, trukdančią pažangai ir skatinančią kolektyvinį iracionalumą. Kaip ir ši inercija nėra kaip nors aiškintina individualiu iracionalumu. Priešingai, individai, racionaliai reaguodami į istoriškai paveldėtą socialinį kontekstą, stiprina socialines patologijas.

Šiuolaikiniai ekonominės istorijos teoretikai praminė šią socialinių sistemų savybę „trajektorijos priklausomybe" (*path*

dependence): kur tu gali nuvykti, priklauso nuo to, iš kur tu atvyksti, ir kai kurių kelionės tikslų iš čia paprasčiausiai negali pasiekti.[79] Trajektorijos priklausomybė gali sukelti ilgalaikius dviejų visuomenių veiksmingumo skirtumus, net kai formalios institucijos, resursai, santykinės kainos ir individualios preferencijos yra panašios. Šio pastebėjimo pasekmės ekonominiam (ir politiniam) vystymuisi yra labai gilios: „jei procesas, kuriuo mes priartėjame prie šiandieninių institucijų, yra svarbus ir riboja pasirinkimus ateityje, tuomet ne tik istorija yra reikšminga, bet nuolatinė prasta veikla ir ilgalaikiai skirtingi vystymosi modeliai kyla iš bendro šaltinio."[80]

Douglass North šią mintį parėmė susiedamas pokolonijinę Šiaurės ir Pietų Amerikos patirtį su atitinkamu jų kolonijiniu palikimu.[81] Po nepriklausomybės ir Jungtinės Valstijos, ir Lotynų Amerikos šalys turėjo vienodą konstitucinę formą, gausius resursus ir panašias tarptautines galimybes, tačiau Šiaurės Amerikos gyventojai turėjo naudos iš decentralizuoto angliškojo parlamentinio palikimo, o Lotynų Amerikos žmonės buvo pasmerkti centralizuotam autoritarizmui, šeimyniškumui ir klientelizmui, paveldėtam iš vėlyvųjų viduramžių Ispanijos. Kalbant mūsų terminais, Šiaurės Amerika paveldėjo pilietines tradicijas, o Lotynų Amerikai atiteko vertikalios priklausomybės ir išnaudojimo tradicijų palikimas. Esmė ne ta, kad atskirų Šiaurės ir Pietų Amerikos gyventojų norai ir polinkiai būtų skirtingi, bet ta, kad istoriškai įgytas socialinis kontekstas suteikė jiems skirtingas galimybes ir paskatas. Paralelė tarp šio Šiaurės ir Pietų Amerikos kontrasto ir mūsų Italijos atvejo yra stulbinanti.[82]

Terminą „institucijos" vartodamas plačiąja prasme kaip „žaidimo taisykles visuomenėje", North pažymi, kad institucijų modeliai yra save įtvirtinantys net tada, kai jie yra socialiai neveiksmingi.[83] Pirma, individualiam veikėjui beveik visada lengviau prisitaikyti prie egzistuojančių žaidimo taisyklių, nei bandyti jas pakeisti. Iš tikrųjų šios taisyklės yra linkusios skatinti atsirasti organizacijas ir grupes, suinteresuotas jų neveiksmingumu. Antra, kai jau vystymasis įgauna tam tikrą kryptį, organizacinė patirtis,

kultūriniai papročiai ir socialinio pasaulio vaizdiniai sustiprina šią trajektoriją. Bendradarbiavimas arba išsisukinėjimas ir išnaudojimas įsišaknija. Neformalios taisyklės ir kultūra keičiasi lėčiau nei formalios taisyklės ir paprastai performuoja šias formalias taisykles, todėl išorinis bendrų formalių taisyklių įvedimas sukelia labai skirtingas pasekmes. Visos šios hipotezės dera su penktame skyriuje aptiktu gilumininiu tradicijų tęstinumu.

Kiekvienas šios knygos skyrius prasidėjo vienu klausimu, o baigėsi kitu. Antras skyrius prasidėjo: „Kaip naujos regionų institucijos paveikė politinę praktiką?", o baigėsi klausimu: „Kaip sekėsi kiekvienai institucijai valdyti?" Trečiame skyriuje šio klausimo atsakymas savaime iškėlė klausimą: „Kodėl vieniems regionams sekėsi daug geriau nei kitiems?" Ketvirtame skyriuje susiejome veiksmingumo skirtumus su pilietinio angažuotumo skirtumais, o tai savo ruožtu iškėlė klausimą: „Iš kur kyla šie pilietiškumo skirtumai?" Penktame skyriuje nustačius, kad šiuos skirtumus lemia skirtingos tradicijos, besitęsiančios beveik tūkstantį metų, iškilo galvosūkis: „Kodėl šie skirtumai tokie pastovūs?" Šeštame skyriuje išaiškinti sėkmingi ir nesėkmingi uždari ratai, atvedę prie skirtingos, nuo trajektorijos priklausomos pusiausvyros.

Šis išaiškinimas, nors ir įtikinantis, vis dėlto iškelia dar vieną klausimą: „Kodėl Šiaurė ir Pietūs vienuoliktajame amžiuje pasuko tokiais skirtingais keliais? Hierarchinį normanų režimą Pietuose turbūt nesunkiai galima paaiškinti nepaprastai veiksmingos užsienio samdinių jėgos užkariavimu. Problemiškesnė ir potencialiai įdomesnė yra komuninių respublikų kilmė. Kaip šiaurės vidurio Italijos gyventojai pirmąkart pradėjo siekti kooperatinių sprendimų hobsiškoms dilemoms? Atsakymas į šį klausimą turi palaukti tolimesnių tyrimų, ypač dėl to, kad, istorikų teigimu, atsakymas, regis, yra paklydęs Tamsiųjų amžių miglose.[84] Tačiau mūsų interpretacija išryškina, kaip svarbu bandyti prasiskverbti pro šią miglą.

Socialinių mokslų atstovai seniai ginčijasi, kas ką lemia – kultūra struktūrą ar atvirkščiai. Mūsų diskusijos kontekste šis ginčas susijęs su komplikuotais priežastiniais ryšiais tarp kul-

tūros normų, nuostatų, socialinės struktūros ir elgesio modelių, sudarančių pilietinę bendruomenę. Nežiūrint „kultūros" ir „struktūros" nevienareikšmiškumo, ši diskusija vis dėlto nukreipta kiek kitur. Dauguma nešališkų komentatorių pripažįsta, kad nuostatos ir praktika sudaro viena kitą stiprinančią pusiausvyrą.[85] Socialinis pasitikėjimas, savitarpiškumo normos, pilietinio angažuotumo tinklai ir sėkmingas bendradarbiavimas stiprina vienas kitą. Veiksmingos bendradarbiavimo institucijos reikalauja tarpasmeninių įgūdžių ir pasitikėjimo, tačiau šiuos įgūdžius ir šį pasitikėjimą taip pat skleidžia bei stiprina organizuotas bendradarbiavimas. Pilietinio angažuotumo normos ir tinklai prisideda prie ekonominio klestėjimo ir savo ruožtu yra šio klestėjimo stiprinami.

Linijiniai priežastiniai klausimai neturėtų išstumti pusiausvyros analizės. Šiame kontekste ginčas dėl kultūros *versus* struktūros, vištos ir kiaušinio pirmumo, yra visiškai bevaisis. Svarbiau yra suprasti, kaip istorija nugludina vienus kelius ir užblokuoja kitus. Douglass North trumpai išdėsto ateities uždavinius:

> Trajektorijos priklausomybė reiškia, kad istorija yra svarbi. Mes negalime suprasti šiandienos pasirinkimų (ir apibrėžti jų modeliuodami ekonominį veiksmingumą) neatsekdami laipsniškos institucijų evoliucijos. Tačiau mes tik pradedame rimtą užduotį – ištirti trajektorijos priklausomybės implikacijas... Neformalūs suvaržymai yra reikšmingi. Kad galėtume rasti geresnius atsakymus į tokias problemas, mums reikia gerokai daugiau sužinoti apie kultūros veikiamas elgesio normas ir jų sąveiką su formaliomis taisyklėmis. Mes tik pradedame rimtus institucijų tyrimus.[86]

Italijos regioninio eksperimento pamokos

Dvidešimtasis amžius baigiasi, kaip ir prasidėjo, trokštant suteikti demokratinės savivaldos privalumus kuo didesniam žmonių skaičiui.[87] Kokie faktoriai lems, ar šios viltys vis dėlto bus realizuotos? Mūsų studija ištyrė ir institucijų reformų, kaip politinių pokyčių strategijos, galią, ir iš socialinio konteksto kylančius institucijų veiksmingumo apribojimus. Ko

mes išmokome iš šio bandymo kurti naujas demokratines institucijas, praėjus dvidešimčiai metų po regionų vyriausybių įkūrimo Italijoje?

Mažiausiai dešimt amžių Šiaurė ir Pietūs vadovavosi skirtingais požiūriais į kolektyvinio veiksmo dilemas, kamuojančias visas visuomenes. Šiaurėje savitarpiškumo normas ir pilietinio angažuotumo tinklus įkūnijo gynybinės draugijos, gildijos, tarpusavio pagalbos bendrijos, kooperatyvai, profsąjungos ir net futbolo klubai bei literatūrinės organizacijos. Šie horizontalūs pilietiniai saitai, apskritai imant, užtikrino daug didesnį ekonominį ir institucinį veiksmingumą nei Pietuose, kur socialiniai ir politiniai santykiai konstruojami vertikaliai. Nors mes pripratę galvoti apie valstybę ir rinką kaip alternatyvius socialinių problemų sprendimo mechanizmus, ši istorija rodo, kad *ir* valstybė, *ir* rinka geriau veikia pilietinėje aplinkoje.

Ši pilietinė pusiausvyra, kaip matėme penktame skyriuje, pademonstravo nepaprastą pastovumą, nors jos poveikį kartkartėmis pertraukdavo išorinės jėgos, tokios kaip maro epidemijos, karai ir pasaulinės prekybos poslinkiai. Priešingo pobūdžio hobsiška pusiausvyra Pietuose buvo dar pastovesnė, tačiau ne tokia vaisinga. Tarpusavio nepasitikėjimas ir išsisukinėjimas, vertikali priklausomybė ir išnaudojimas, izoliacija ir netvarka, nusikalstamumas ir atsilikimas stiprina vienas kitą nesibaigiančiuose ydinguose ratuose, ištirtuose šiame ir ankstesniame skyriuose. Žmonės Bolonijoje ir Baryje, Florencijoje ir Palerme jau tūkstantį ar daugiau metų vadovaujasi skirtinga bendruomeninio gyvenimo logika.

Taigi, kai 1970 metais buvo pradėta regionų reforma, naujosios institucijos buvo kuriamos labai skirtinguose socialiniuose kontekstuose. Kaip sužinojome iš ketvirto skyriaus, pilietiškuose regionuose buvo daug vietinių asociacijų, aktyviai dalyvauta bendruomenės reikaluose, vyravo egalitarinė politika, pasitikėjimas ir buvo laikomasi įstatymų. Mažiau pilietiškuose regionuose politinis ir socialinis dalyvavimas buvo organizuotas vertikaliai, o ne horizontaliai. Abipusis įtarumas

ir korupcija buvo laikomi normaliu reiškiniu. Buvo nedaug pilietinių asociacijų. Įstatymų nesilaikymo buvo tikimasi. Žmonės šiose bendruomenėse jautėsi bejėgiai ir išnaudojami, ir jie buvo teisūs.

Šie skirtingi socialiniai kontekstai neabejotinai turėjo įtakos naujųjų institucijų veiklai. Trečiame skyriuje sužinojome, jog ir pagal objektyvius veiksmingumo rodiklius, ir pagal subjektyvius piliečių pasitenkinimo matus vieniems regionams nuolat sekėsi geriau nei kitiems. Beveik visais atvejais pilietiškesniame kontekste buvo geriau valdoma. Dvidešimtojo amžiaus pabaigoje, kaip ir dvyliktojo pradžioje, kolektyvinės institucijos geriau veikė pilietinėje bendruomenėje. Dvidešimtojo amžiaus devintajame dešimtmetyje Šiaurė taip pat tapo gerokai pranašesnė fizinio ir žmogiškojo kapitalo atžvilgiu, tačiau šiuos pranašumus išryškina ir iš dalies paaiškina seniai įgyta socialinio kapitalo persvara.

Iš mūsų tyrimo paaiškėjo viena: *socialinis kontekstas ir istorija daro didžiulį poveikį institucijų veiksmingumui.* Kur turtinga terpė, regionas gauna peno iš savo tradicijų, o skurdžioje terpėje naujos institucijos sunyksta. Veiksmingos ir atliepios institucijos, kalbant pilietinio humanizmo terminais, priklauso nuo respublikoniškų dorybių ir praktikos. Tocqueville buvo teisus: demokratinė valdžia tampa stipresnė, o ne silpnesnė, kai susiduria su gyvybinga pilietine visuomene.

Paklausos požiūriu pilietiškesnių bendruomenių nariai tikisi geresnės valdžios ir (iš dalies savo pačių pastangų dėka) ją gauna. Jie reikalauja efektyvesnių viešųjų paslaugų ir yra pasiruošę kolektyviai veikti, kad pasiektų savo bendrus tikslus. Jų tėvynainiams mažiau pilietiškuose regionuose daug dažniau tenka atstumtųjų ir ciniškų prašytojų vaidmuo.

Pasiūlos požiūriu atstovaujamosios valdžios veiklą palengvina pilietinių bendruomenių socialinė infrastruktūra ir demokratinės valdininkų bei piliečių vertybės. Svarbiausia pilietinės bendruomenės savybė – socialinis gebėjimas bendradarbiauti bendrų interesų labui. Bendrasis savitarpiškumas (ne „aš padarysiu tai tavo labui, nes tu esi už mane

stipresnis", ir netgi ne „aš padarysiu tai tavo labui dabar, jei tu padarysi kitką mano labui dabar", bet „aš padarysiu tai tavo labui dabar žinodamas, kad kada nors ateityje tu ką nors padarysi mano labui") kuria socialinį kapitalą ir palaiko bendradarbiavimą.

Choro draugijų darna rodo, kaip savanoriškas bendradarbiavimas gali sukurti vertę, kurios joks individas, nepaisant to, koks yra turtingas ar gudrus, negalėtų sukurti vienas. Pilietinėje bendruomenėje asociacijos plinta, narystė persidengia, o dalyvavimas pasklinda į daugelį bendruomenės gyvenimo sferų. Socialinė sutartis, kuri palaiko tokį bendradarbiavimą pilietinėje bendruomenėje, yra ne teisinė, bet moralinė. Sankcija už jos laužymą yra ne įstatymų nustatyta bausmė, bet pašalinimas iš solidarumo ir bendradarbiavimo tinklo. Normos ir lūkesčiai vaidina svarbų vaidmenį. Kaip apibūdino Thompson, Ellis ir Wildavsky, „gyvenimo būdas tampa gyvybingas klasifikuojant tam tikrą elgesį kaip pagirtiną, o kitą kaip nepageidaujamą ar net neįmanomą."[88] Žmogaus kaip piliečio vaidmens ir pareigų samprata, suderinta su politinės lygybės nuostatomis, yra pilietinės bendruomenės kultūrinis cementas.

Kur stokojama pilietinio angažuotumo tinklų ir normų, kolektyvinės veiklos perspektyvos atrodo blankios. Mezzogiorno likimas šiandien yra akivaizdus pavyzdys Trečiajam pasauliui, rytoj – buvusioms komunistinėms Eurazijos šalims, netvirtai einančioms demokratinės savivaldos link. „Visada išsisuk" socialinė pusiausvyra gali simbolizuoti didelės dalies pasaulio, kuriame socialinis kapitalas yra ribotas arba jo išvis nėra, ateitį. Politiniam stabilumui, valdymo veiksmingumui ir net ekonominei pažangai socialinis kapitalas gali būti netgi svarbesnis už fizinį ar žmogiškąjį kapitalą. Daugelyje buvusių komunistinių visuomenių pilietinės tradicijos buvo silpnos dar iki komunizmo, o totalitarinis valdymas pakenkė net ir tiems ribotiems socialinio kapitalo ištekliams. Be savitarpiškumo normų ir pilietinio angažuotumo tinklų hobsiškasis Mezzogiorno rezultatas – amoralus šeimyniškumas, klientelizmas, įstatymų

nesilaikymas, neveiksminga valdžia ir ekonomikos stagnacija, atrodo realesnė nei sėkminga demokratizacija ir ekonominė plėtra. Palermas gali simbolizuoti Maskvos ateitį.

Pilietinė bendruomenė turi gilias istorines šaknis. Tai liūdnas pastebėjimas tiems, kurie institucijų reformą mato kaip politinių pokyčių strategiją. Bazilikatos vadovas negali perkelti savo vyriausybės į Emiliją, o Azerbaidžano ministras pirmininkas negali perkelti savo šalies į Pabaltijį. „Pokyčių teorija, teikianti prioritetą etosui, gali turėti liūdnų pasekmių... Ji gali sunaikinti norą kažką keisti, nes, kaip manoma, žmonės yra beviltiškai įklimpę etose.“[89] Ne vienas Italijos regionalistas asmeniškai sakė mums, kad mūsų rezultatų paskelbimas gali, nors ir neturi tokio tikslo, pakenkti regionų reformų judėjimui. Vienas nepilietiško regiono vadovas, talentingas reformatorius, išgirdęs mūsų išvadas sušuko: „Tai į neviltį varantis patarimas! Jūs man sakote, kad niekas, ką aš bedaryčiau, nepagerins mūsų sėkmės perspektyvų. Reformos likimas buvo nulemtas prieš šimtmečius.“[90]

Vis dėlto regionų reformos galutiniai rezultatai toli gražu nėra kvietimas nuolankiai susitaikyti su likimu. Priešingai, antroji regioninio eksperimento pamoka (kaip matyti antrame skyriuje) yra ta, kad *pakeitus politines institucijas, galima pakeisti politinę praktiką*. Politiniam regionų gyvenimui reforma turėjo daug pozityvių pasekmių. Kaip galėtų numatyti institucionalistai, institucijų pokyčius (palaipsniui) atspindėjo identiteto, vertybių, galios ir strategijų pokyčiai. Šios tendencijos Pietuose ne ką mažesnės nei Šiaurėje. Ir Pietuose, ir Šiaurėje naujosios institucijos brandino nuosaikesnę, pragmatiškesnę, tolerantiškesnę elito politinę kultūrą. Ir Pietuose, ir Šiaurėje reforma pakeitė senąjį valdžios pobūdį ir sukūrė subnacionalinę autonomiją – tikresnę nei suvienyta Italija kada nors turėjo. Ir Pietuose, ir Šiaurėje pati reforma ir vyriausybėje, ir už jos ribų paskatino tolesnės decentralizacijos reikalavimus. Ir Pietuose, ir Šiaurėje dauguma bendruomenių lyderių ir paprastų rinkėjų regionų valdžią vertina geriau už pakeistas institucijas – kaip neabejotinai prieinamesnę ir greičiausiai veiksmin-

gesnę. Regionų reforma sudarė sąlygas socialiniam mokymuisi, „mokymuisi veikiant".[91] Formalūs pokyčiai sužadino neformalius pokyčius ir tapo savaeigiai.

Naujosios institucijos dar neišpildė didžiausių savo šalininkų optimistų lūkesčių. Frakcionalizmas ir politinis nesusikalbėjimas, neveiksmingumas ir paprasčiausias nekompetentingumas vis dar kamuoja daugelį regionų. Tai ypač būdinga Pietums, kurie turi daug mažiau galimybių nei Šiaurė pasinaudoti naujų galių pranašumais. Ir Šiaurė, ir Pietūs per pastaruosius dvidešimt metų padarė didelę pažangą, tačiau, palyginti su Šiaurės, Pietų regionai negyvena geriau nei 1970 metais. Tačiau Pietuose gyvenimas geresnis palyginti su tuo, kuris būtų be regionų reformos. Taip mano dauguma pietiečių.

Ar reforma taip pat padėjo pralaužti uždarą nepilietiškumo ratą, kuris tūkstančiui metų pasmerkė Mezzogiorno atsilikimui? Mes negalime atsakyti, nes paskutinė šio tyrimo pamoka yra ta, kad *daugumos institucijų istorijos tėkmė yra lėta.* Kai kalbame apie institucijų kūrimą (o ne paprasčiausiai konstitucijų rašymą), laikas matuojamas dešimtmečiais. Taip buvo Vokietijos *Länder* atveju, taip yra Italijos regionų, o prieš tai 7– komuninių respublikų atveju, taip bus ir ekskomunistinių Eurazijos valstybių atveju, netgi tikintis optimistiškiausio scenarijaus.

Istorija tikriausiai juda dar lėčiau kuriant savitarpiškumo normas ir pilietinio angažuotumo tinklus, tačiau mes neturime atskaitos taško, kad galėtume tuo įsitikinti. Patogumo dėlei komuninių respublikų ir Normanų karalystės įkūrimo data, taigi ir pilietinio skilimo tarp Šiaurės ir Pietų Italijos pradžia, galime laikyti (pavyzdžiui) 1100 metus. Tačiau vargu ar diduomenės, valstiečių ir miestiečių apklausos 1120 metais būtų nustačiusios Šiaurės ir Pietų skilimo pradžią. Dviejų dešimtmečių pakanka aptikti institucijų reformos poveikį politinei elgsenai, bet ne jos įtaką gilūminei socialinei struktūrai ir kultūros pobūdžiui.

Tie, kurie rūpinasi demokratija ir plėtra Pietuose, turėtų imtis kurti pilietiškesnę visuomenę, tačiau jie privalėtų žvelgti to-

liau nei vien tik į dabartinius rezultatus. Mes sutinkame su Italijos ekonomikos istorikės Veros Zamagni nuostata, siūlančia labiau remtis vietinių struktūrų vietine transformacija nei nacionalinėmis iniciatyvomis:

> Tikėti, kad Mezzogiorno gali būti pakeistas iš išorės, nepaisant jo politinės, ekonominės ir socialinės struktūros, yra pavojinga iliuzija... Be jokių abejonių, laiko perspektyva, reikalinga tokiai politinei ir kultūrinei revoliucijai, yra ilga. Tačiau neatrodo, kad kelias, kuriuo iki šiol buvo einama, su jo produkuojamais rezultatais, yra bent kiek trumpesnis.[92]

Kurti socialinį kapitalą nebus lengva, tačiau tai yra būdas pasiekti, kad demokratija veiktų.

Priedai

A PRIEDAS

Tyrimo metodai

Be statistinių institucijų veiklos indikatorių, aprašytų trečiame skyriuje, šiame projekte plačiai naudotos įvairių šiuolaikinių socialinių mokslų metodologinės priemonės.

Regionų tarybų narių apklausos

Išsamūs interviu su regionų tarybų nariais buvo atlikti 1970, 1976, 1981–1982 ir 1989 metais. Atrinkti tokie regionai, kurie atskleistų socialinę, ekonominę ir politinę Italijos įvairovę. Mūsų tyrimo pamatai buvo padėti 1970 metais, apklausus 112 naujai išrinktų regionų tarybų narių – maždaug vieną iš dviejų Lombardijos, Emilijos-Romanijos, Lacijaus, Apulijos ir Bazilikatos tarybos narį. „Papasakokite apie svarbiausias šio regiono problemas", – prašėme mes. „Kokie yra regionų reformos tikslai ir kaip realiai veikia regiono taryba bei regiono vyriausybė? Kas ir kam turi įtakos? Kokie santykiai su centrine vyriausybe? Koks yra regiono tarybos nario darbas? Kaip čia veikia partijos?"

Kadangi regionai daugiausia vis dar egzistavo tik popieriuje, klausdami mes labiausiai norėjome sužinoti, ko tary-

bos nariai tikisi po keleto mėnesių ar metų galias perdavus regionams. Be šių devyniasdešimties minučių atvirų klausimų, mes taip pat pateikėme kelias anketas, pildomas raštu, siekdami sužinoti požiūrį į nacionalines ir regionų problemas ir pagrindines elito politinės kultūros savybes, taip pat informaciją apie tarybos narių asmeninės ir politinės biografijos faktus.

Po šešerių metų, 1976 m. birželio-liepos mėnesiais, mes vėl apklausėme antrąją tarybų narių bangą. (Šį kartą į atrinktus regionus įtraukėme Veneciją, kad būtų regionas, kuriame vyrauja katalikiškoji subkultūra.) Ši antroji banga apėmė 194 interviu su dviem skirtingomis regionų tarybų narių grupėmis. Pirmąją sudarė jau apklausti 1970 metais tarybų nariai, nežiūrint į tai, ar jie buvo perrinkti 1975-aisiais, ar ne. Iš 112 pirmą kartą kalbintų 1970 metais mes sugebėjome iš naujo apklausti 95, arba 85 proc. (69 iš apklaustųjų su pirmąja banga tebedirbo tarybose 1976 metais, o 26 pakartotinai neišrinkti.) Prie šios „kartotinės“ (*panel*) apklausos pridėjome interviu su 99 naujais respondentais, atrinktais taip, kad mūsų imtis kaip visuma taip pat tiksliai atstovautų tuometinėms taryboms šešiuose regionuose.[1]

1981–1982 metais atlikome trečią interviu bangą su 234 regionų tarybų nariais, įskaitant 135 apklaustus 1976 metais (iš kurių 75 tebebuvo taryboje) ir 99 naujai išrinktus narius. Pagaliau 1989 metais baigėme ketvirtąjį turą, apėmusį 178 tarybų narių interviu kiekviename iš šešių atrinktų regionų. Šį kartą atsisakėme iš naujo apklausti ankstesnius respondentus ir bendravome tik su dabartiniais nariais.[2]

Bendruomenių lyderių apklausos

1976 metais šešiuose atrinktuose regionuose apklausėme 115 bendruomenių lyderių, įskaitant įvairių nepriklausomų politinių krypčių laikraščių žurnalistus; didelio (ne regiono sostinės) ir mažo miestų skirtingos politinės orientacijos me-

rus; profsąjungų, ūkininkų, pramonininkų ir bankininkų lyderius; provincijų vadovus; regionų tarnautojus; politinius lyderius. Jų prašėme įvertinti regiono politiką ir vyriausybę ir smulkiai papasakoti apie savo pačių dalyvavimą regiono reikaluose.

1981–1982 metais apklausėme antrąją 118 bendruomenių lyderių imtį atrinkdami panašiai kaip 1976 metais, išskyrus tai, kad vietoj politinių lyderių daugiau įtraukėme interesų grupių atstovų. 1989 metais vėl apklausėme panašią trečiąją 198 bendruomenių lyderių bangą.[3] Iš viso trijų bangų metu apklausta daugiau nei 400 bendruomenių lyderių. Interviu įrašai ir anketos buvo analizuojamos taip pat kaip ir tarybų narių.

Nacionalinė bendruomenių lyderių apklausa paštu

1983 metų pavasarį mes išplėtėme bendruomenių lyderių pažiūrų tyrimą už šešių atrinktų regionų ribų ir išsiuntėme anketas paštu maždaug 25 žmonėms, atstovaujantiems interesų grupėms ir vietos vyriausybėms kiekviename iš dvidešimties šalies regionų, iš viso daugiau nei 500 žmonių. Kaip ir interviu su bendruomenių lyderiais šešiuose atrinktuose regionuose atveju, buvo atrinkti vietos ir provincijų lyderiai, ūkininkų lyderiai, profsąjungų lyderiai, žurnalistai, bankininkai, svarbiausi prekybos rūmų, smulkiosios ir stambiosios pramonės, amatininkų bei kooperatyvų atstovai. Respondentai grąžino 308 (daugiau nei 60 proc.) anketas – tai gana didelis apklausų paštu procentas – kurių detali analizė patvirtino, jog atsakymai reprezentuoja nepaprastai gerą žinovų nuomonę apie regiono problemas. Ankstesni asmeniniai bendruomenių lyderių interviu parodė, kad tai – gerai informuota grupė, todėl mūsų apklausa paštu galėjo išsamiai ištirti regiono vyriausybės veiklos vertinimus, taip pat pakartoti klausimus, pateiktus kituose mūsų elito ir visuomenės nuomonės tyrimuose. Ribotą kiekvieno regiono respondentų skaičių su kaupu kompensavo visą šalį apimanti atranka.

Masinės apklausos

Nacionalines masines apklausas mūsų užsakymu atliko DOXA nuomonių tyrimo organizacija 1977, 1981, 1982 ir 1988 metais, be to, mes taip pat galėjome naudotis DOXA atliktais panašiais tyrimais 1979 ir 1987 metais. Kiekvienoje apklausoje DOXA teiravosi vidutiniškai 2000 piliečių nuomonės apie regionus ir regionų reformos raidą. Masinių apklausų klausimai buvo tokie pat kaip ir elito apklausų, nes norėjome palyginti elito ir masių nuostatas dėl regionų reformos. Mums ypač buvo įdomu įvertinti plačiosios visuomenės žinias ir pasitenkinimą arba nepasitenkinimą regionais. Daugelyje šių apklausų taip pat teirautasi apie platesnes politines ir socialines problemas. Tai mums leido įvertinti įvairių regionų politinį klimatą ir kultūrą bei daugiau nei dešimtmetį stebėti rinkėjų nuostatų pokyčius.

Be šių specialiai organizuotų apklausų, daug vertingų duomenų radome dvidešimt devyniose Eurobarometro apklausose, vykdytose Europos Komisijai 1975–1989 metais.[4] Beveik kiekviena kas pusmetį atlikta Eurobarometro apklausa apėmė standartinius klausimus apie politines pažiūras ir įsitraukimą, taip pat apie socialines ir demografines charakteristikas. Be to, gana pastoviai buvo klausiama apie naudojimąsi žiniasklaida, religingumą, susvetimėjimą, narystę antrinėse organizacijose. Kiekviena Eurobarometro apklausa apima daugiau nei tūkstančio italų reprezentatyvią imtį. Taigi standartiniams klausimams mūsų agreguota imtis iš viso siekia daugiau nei 30000, o specifiniams klausimams, tokiems kaip asociacijų narystė, mūsų agreguota imtis paprastai apima nuo keturių iki dešimties tūkstančių.[5] Kadangi mūsų analizė agreguoja skirtingų metų atsakymus, mes nuolat pabrėždavome, jog laiko skirtumai mūsų rezultatams įtakos neturėjo.

Mes taip pat galėjome pasinaudoti dviem svarbiomis nacionalinėmis Italijos elektorato apklausomis, kurioms vadovavo profesorius Samuel H. Barnes 1968 metais ir profesorius Barnes

bei profesorius Giacomo Sani 1972 metais. Šios plačios apklausos buvo ypač naudingos nustatant politinių nuostatų ir pilietinio elgesio atskaitos tašką maždaug regioninio eksperimento pradžioje.[6]

Institucinės / politinės atvejo studijos

1976–1989 metais mes atlikome regionų institucijų vidaus politikos ir politinės raidos kiekviename iš mūsų šešių atrinktų regionų atvejo studijas. Mes nuolat susitikinėjome su politiniais lyderiais, partijų atstovais, aukščiausiaisiais pareigūnais, interesų grupių lyderiais ir kt. Asmeniškai susipažinome su pagrindiniais regiono politinio ir ekonominio gyvenimo dalyviais, iš kurių tiesiogiai sužinojome apie vidinį politinį laviravimą ir asmenybes, įkvėpusias regiono politiką du pastaruosius dešimtmečius.

Kitas svarbus informacijos apie regiono politinę raidą šaltinis buvo vietinė spauda. Regionų tarybų debatų stenogramos taip pat pasirodė turtingas politinio laviravimo, aptarto interviu, detalių šaltinis. Tęsdami tyrimą, padidinome paprastųjų regionų, kuriuose rinkome tokią informaciją, skaičių, įtraukdami Toskaną, Umbriją ir Markę, ir kaip nurodyta vėliau, išsamiau ištyrėme Friulį-Veneciją-Džūliją – vieną iš specialiųjų regionų.

Įstatymų leidybos analizė

Mes išnagrinėjome visus regionų 1970–1984 metų įstatymus, ypač kreipdami dėmesį į šešis mūsų atrinktus regionus ir siekdami įvertinti regionų įstatymų leidybos veiksmingumą. Regiono, kaip pagrindinės įstatymų leidžiamosios institucijos, vaidmuo subnacionaliniu lygiu pateisina ypatingą dėmesį legislatyvinės išeigos pobūdžiui. (Ši įstatymų analizė detaliau aprašyta trečiame skyriuje.)

Regioninio planavimo atvejo studijos

1976 metais mes inicijavome išsamias regioninio socialinio-ekonominio planavimo atvejo studijas šešiuose regionuose – studijas, trukusias daugiau nei dešimtmetį. Mūsų tikslas buvo atkurti politikos procesą, pradedant nuo reikalavimų, sekti ir ištirti jo eigą per vyriausybės „juodąją dėžę“ iki administracinio įgyvendinimo etapo ir jo galutinį poveikį visuomenei. Informacija šiam regioninio planavimo ir politikos formavimo tyrimui buvo renkama periodiškų ir išplėstinių vizitų į šešis atrinktus regionus metu, kuriuose kalbėta su regiono ir vietos pareigūnais bei nagrinėjamų sektorių atstovais, ir taip pat su kultūros ir akademinės sferos lyderiais, taip pat buvo surinkta daugybė turtingos dokumentinės ir statistinės informacijos. Vėliau šis procesas buvo išplėstas į tris kitus regionus – Toskaną, Umbriją ir Markę.

Kontakto su piliečiais eksperimentas

Norėdami įvertinti dvidešimties regionų vyriausybes paprastų žmonių požiūriu, 1983 metų sausio–vasario mėnesiais per Carlo Cattaneo instituto POLIS korespondentų mokslininkų tinklą atlikome „kontakto su piliečiais“ tyrimą ir stebėjome, kaip kiekvieno regiono biurokratija tvarkėsi su tipiškais anoniminių regiono piliečių prašymais. (Šis tyrimas detaliau aprašytas trečiame skyriuje.)

Specialus Friulio-Venecijos-Džūlijos tyrimas

1983 metais Friulio-Venecijos-Džūlijos (vieno iš penkių „specialiųjų“ regionų) vyriausybė pakvietė mus atlikti tyrimą, panašų į mūsų detalias šešių regionų studijas, įskaitant tarybos narių ir bendruomenės lyderių apklausas, regioninio planavimo ir įstatymų leidybos studijas bei bendrąją politikos analizę.

Nors, mūsų duomenims iš Friulio-Venecijos-Džūlijos trūksta šešių atrinktų regionų tyrimų išsamumo laiko požiūriu, tai praplėtė mūsų tyrimą už „paprastųjų“ regionų ir apėmė specifinius sunkumus, su kuriais susiduria penki specialieji regionai.

Pastabos

1 Pirmąją šios mūsų kartotinės grupės (*panel*) apklausos ataskaitą žr.: Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, „Attitude Stability among Italian Elites“, *American Journal of Political Science 23* (1979): 463–494.
2 Bazilikatoje ši ketvirtoji interviu banga iš tikrųjų buvo atliekama trejais metais vėliau – 1986 m.
3 1989 m. bendruomenės lyderių apklausa apėmė visus šešis mūsų atrinktus regionus, išskyrus Bazilikatą, ir pasipildė Toskana, Abruciu bei Sicilija.
4 Šie duomenys buvo prieinami Tarpuniversitetinio politinių ir socialinių tyrimų konsorciumo dėka. Eurobarometro duomenys buvo surinkti Jacqueso Rene Rabier'o, Helene Riffault ir Ronaldo Inglehart'o. Nei pirminius duomenis rinkę asmenys, nei konsorciumas nėra atsakingi už čia pateiktą analizę ar interpretacijas.
5 Klausimai apie susvetimėjimą buvo užduodami tik 1986 ir 1988 m., taigi bendroji mūsų imtis šiomis temomis sudaro daugiau nei du tūkstančius respondentų.
6 Šie duomenys buvo prieinami Tarpuniversitetinio politinių ir socialinių tyrimų konsorciumo dėka. Nei pirminius duomenis rinkę asmenys, nei konsorciumas nėra atsakingi už čia pateiktą analizę ar interpretacijas.

B PRIEDAS

Statistiniai duomenys apie regionų tarybų narių nuostatų kaitą

Šiame priede pateikiamos lentelės statistiškai pagrindžia antro skyriaus išvadas apie didėjantį atitinkamų regionų tarybų narių nuosaikumą.

Tarybų narių kaitos įtaka gali būti įvertinta, palyginus tam tikrais metais išrenkamų ir paliekančių tarybas narių nuostatas. Pavyzdžiui, iš B.1 lentelės matyti, kad 37 proc. tarybų narių, pirmą kartą išrinktų 1975 metais, buvo kraštutinių pažiūrų pagal kairės-dešinės skirčių indeksą mūsų 1976 metų interviu, palyginti su 28 proc. buvusių tarybos narių, iš naujo apklaustų 1976 metais. B.3 lentelės duomenimis, 44 proc. tarybų narių, naujai išrinktų 1975 metais, pabrėžė nesutaikomą socialinį konfliktą, palyginus su tik 31 proc. tų, kuriuos jie pakeitė. Abiem atvejais paliekantieji tarybas buvo nuosaikesni nei juos pakeitusieji.

Individuali pareigas einančių tarybų narių nuostatų kaita gali būti tiesiogiai įvertinta pagal mūsų kartotinės grupės duomenis. Pavyzdžiui, B.1 lentelės duomenimis, iš 1975 metais perrinktų tarybų narių 45 proc. 1970-aisiais buvo kraštutinių pažiūrų, bet po šešerių metų mūsų antrosios interviu bangos metu tik 28 proc. laikėsi tokių pat pažiūrų. Analogiški kiekvienos (1, 2 ir 3) lentelių dalių palyginimai 1970–1976 metais rodo nuolatinę kaitą nuosaikumo kryptimi individualiu lygmeniu ir po to 1976, 1981–1982 m. – daugeliu atvejų didesnę už bendrą pokytį taryboje apskritai. Pavyzdžiui, iš B.1 lentelės matyti, kad 1970–1976 metais kairės-dešinės kraštutiniųjų dalis tarp visų tarybų narių sumažėjo 11 proc., o tarp perrinktųjų – 17 proc. Kitaip tariant, agreguoti pokyčiai sutelkti tarp perrinktųjų.

Kiekvienos lentelės viršutinės ir žemutinės dalių palyginimas rodo, kad institucinė socializacija buvo ypač stipri 1970–

1975 metais, t. y. per pirmąją naujųjų vyriausybių legislatūros kadenciją. Be to, individualios nuostatos keitėsi labiau tarp perrinktųjų narių nei tarp tų, kurie paliko tarybas iki mūsų paskesnių interviu. Pavyzdžiui, B.1 lentelėje tarp palikusiųjų tarybas 1975 metais 1976 metais kraštutiniųjų sumažėjo tik nuo 35 proc. 1970 metais iki 28 proc. 1976 metais, o tarp likusiųjų po 1975 metų ekstremizmas nukrito nuo 45 proc. 1970 metais iki 28 proc. 1976 metais.

Nacionalines politines tendencijas galima iš dalies įvertinti naujai išrinktus tarybos narius laikant tam tikra kontroline grupe. (Turėkite omenyje, kad platesniame nacionaliniame elektorate – kitokio tipo kontrolinėje grupėje – per tuos metus nebuvo jokių depoliarizacijos įrodymų.) Jei darome prielaidą, kad 1975 metais naujai išrinkti tarybų nariai 1970-aisiais laikėsi pažiūrų, panašių į tas, kurių anuomet laikėsi naujai išrinkti tarybų nariai, bet, kad dar neišrinkti politikai nebuvo veikiami institucinės socializacijos, tuomet individuali kaita, stebima mūsų kartotinėse grupėse, labiausiai priskirtina institucinei socializacijai, nors tikėtina, kad nacionalinės tendencijos turėjo tam tikrą įtaką. Pavyzdžiui, B.1 lentelės duomenimis, ekstremizmas pasireiškė 37 proc. naujokų pažiūrose 1975 metais, palyginti su 42 proc. jų antrininkų prieš penkerius metus – 5 taškų „laimėjimas“, palyginti su 17 taškų „laimėjimu“ tarp perrinktų tarybų narių, iš kurių bent jau 12 taškų taip yra priskirtini institucijų poveikiui. Pagal suformuluotas prielaidas institucinė socializacija paaiškina beveik du trečdalius individualių nuostatų kaitos 1970–1976 metais ir beveik pusę individualios kaitos 1976, 1981–1982 metais, o likusi dalis kiekvienu atveju aiškinama nacionalinėmis tendencijomis. Žinoma, išsamesnis ir tikslesnis nacionalinių tendencijų vertinimas reikalautų panašių kartotinių panelinių politikų apklausų už regionų vyriausybių ribų.

B.1 lentelė. *Mažėjantis ideologinis ekstremizmas 1970–1975 ir 1975–1980 m.: pokytis, nacionalinė politika ar konversija?*

	Iš tarybų narių, kurie po 1975 m. rinkimų:			
	išėjo	liko	atėjo	iš visų einančių pareigas nurodytais metais
Kairės-dešinės ekstremistai, proc.				
1970 m.	35	45		42
1976 m.	28	28	37	31
	Iš tarybų narių, kurie po 1980 m. rinkimų:			
	išėjo	liko	atėjo	iš visų einančių pareigas nurodytais metais
Kairės-dešinės ekstremistai, proc.				
1976 m.	32	29		31
1981–1982 m.	24	22	20	21

Pastaba. Čia vartojamas ekstremizmas remiasi kairės-dešinės skirčių indeksu, apibrėžtu 2.2 ir 2.3 lentelėse ir 2.1 paveiksle. Pabrauktos reikšmės žymi pareigas einančius tarybos narius nurodytais metais.

B.2 lentelė. *Didėjanti tarppartinė simpatija 1970–1975 ir 1975–1980 m.: pokytis, nacionalinė politika ar konversija?*

	Iš tarybų narių, kurie po 1975 m. rinkimų:			
	išėjo	liko	atėjo	iš visų einančių pareigas nurodytais metais
Vidutinė tarppartinė simpatija				
1970 m.	27,4	26,6		26,9
1976 m.	26,8	33,3	29,5	31,0

	Iš tarybų narių, kurie po 1980 m. rinkimų:			
	išėjo	liko	atėjo	iš visų einančių pareigas nurodytais metais
Vidutinė tarppartinė simpatija				
1976 m.	30,4	31,4		31,0
1981–1982 m.	34,8	35,6	35,2	35,4

Pastaba. Tarppartinė simpatija yra vidutinė simpatija (skalėje nuo 0 iki 100), reiškiama *visų partijų, išskyrus savo,* respondentų atžvilgiu, kaip nurodyta 2.2 paveiksle. Pabrauktos reikšmės žymi pareigas einančius tarybos narius nurodytais metais.

B.3 lentelė. *Konflikto ryškumo mažėjimas 1970–1975 ir 1975–1980 m.: pokytis, nacionalinė politika ar konversija?*

	Iš tarybų narių, kurie po 1975 m. rinkimų:			
	išėjo	liko	atėjo	iš visų einančių pareigas nurodytais metais
Pabrėžusių nesutaikomą konfliktą, proc.				
1970 m.	47	54		52
1976 m.	31	32	44	36

	Iš tarybų narių, kurie po 1980 m. rinkimų:			
	išėjo	liko	atėjo	iš visų einančių pareigas nurodytais metais
Pabrėžusių nesutaikomą konfliktą, proc.				
1976 m.	34	39		36
1981–1982 m.	29	25	32	29

Pastaba. Nesutaikomo konflikto ryškumas nustatomas pagal 2.3.a paveikslo pirmos dalies klausimą. Pabrauktos reikšmės žymi pareigas einančius tarybos narius nurodytais metais.

C PRIEDAS

Institucijų veiksmingumas 1978–1985 m.

Institucijų veiksmingumo indekso komponentai, 1978–1985 m.

1 kintamasis	Reformų įstatymai, 1978–1984
2 kintamasis	Lopšeliai-darželiai, 1983
3 kintamasis	Būstas ir miestų plėtra, 1979–1987
4 kintamasis	Statistikos ir informacijos paslaugos, 1981
5 kintamasis	Įstatymų leidybos naujovės, 1978–1984*
6 kintamasis	Kabineto stabilumas, 1975–1985**
7 kintamasis	Šeimos klinikos, 1978
8 kintamasis	Biurokratų atliepumas, 1983
9 kintamasis	Pramonės politikos priemonės, 1984
10 kintamasis	Biudžeto priėmimo laikas, 1979–1985**
11 kintamasis	Vietinio sveikatos apsaugos vieneto išlaidos, 1983
12 kintamasis	Fondų žemės ūkiui panaudojimas, 1978–1980

*Neturime duomenų kintamajam iš penkių „specialiųjų" regionų (Aostos slėnio, Trentino-Alto, Adidžės, Friulio-Venecijos-Džūlijos, Sicilijos ir Sardinijos).
**6 ir 10 kintamųjų skaičiavimas, palyginti su aprašytu tekste, yra sukeistas taip, kad aukšti absoliutiniai balai atitiktų aukštą veiksmingumą.

C.1 lentelė. *Institucijų veiksmingumo indekso komponentų*

	Indeksas	1 kint.	2 kint.	3 kint.	4 kint.	5 kint.
Indeksas	1,0000	0,8742*	0,8506*	0,8067*	0,7970*	0,7787*
1 kint.	0,8742*	1,0000	0,7721*	0,5982*	0,7293*	0,7611*
2 kint.	0,8506*	0,7721*	1,0000	0,8687*	0,5889*	0,8113*
3 kint.	0,8067*	0,5982*	0,8687*	1,0000	0,5732*	0,8272*
4 kint.	0,7970*	0,7293*	0,5889*	0,5732*	1,0000	0,6065*
5 kint.	0,7787*	0,7611*	0,8113*	0,8272*	0,6065*	1,0000
6 kint.	0,6813*	0,4925	0,4997	0,5526*	0,2790	0,4874
7 kint.	0,6400*	0,5943*	0,6895*	0,5626*	0,5321*	0,4684
8 kint.	0,6246*	0,5030	0,3561	0,2813	0,4194	0,4568
9 kint.	0,5803*	0,3936	0,3251	0,4807	0,5406*	0,5677
10 kint.	0,5772*	0,4425	0,1588	0,2546	0,4414	0,4669
11 kint.	0,5449*	0,4603	0,5191*	0,5391*	0,3515	0,1799
12 kint.	0,4682	0,4424	0,3843	0,1210	0,4548	0,4294

*Reikšmingumas (vienpusis) < 0,01.

D PRIEDAS

Regionų santrumpos, vartojamos sklaidos diagramose

Santrumpa	Regionas	Santrumpa	Regionas
Ab	Abrucis	Lo	Lombardija
Ao	Aostos slėnis	Ma	Markė
Ap	Apulija	Mo	Molizė
Ba	Bazilikata	Pj	Pjemontas
Em	Emilija-Romanija	Sa	Sardinija
Fr	Friulis-Venecija-Džūlija	Si	Sicilija
Kl	Kalabrija	To	Toskana
Km	Kampanija	Tr	Trentinas-Alto Adidžė
La	Lacijus	Um	Umbrija
Li	Ligūrija	Ve	Venecija

tarpusavio koreliacijos (r), 1978–1985 m.

6 kint.	7 kint.	8 kint.	9 kint.	10 kint.	11 kint.	12 kint.
0,6813*	0,6400*	0,6246*	0,5803*	0,5772*	0,5449*	0,4682
0,4925	0,5943*	0,5030	0,3939	0,4425	0,4603	0,4424
0,4997	0,6895	0,3561	0,3251	0,1588	0,5191	0,3843
0,5526*	0,5626*	0,2813	0,4807	0,2546	0,5391*	0,1210
0,2790	0,5321*	0,4194	0,5406*	0,4414	0,3515	0,4548
0,4874	0,4684	0,4568	0,5677	0,4669	0,1799	0,4294
1,0000	0,3330	0,5758*	0,2469	0,5488*	0,3150	0,3188
0,3330	1,0000	0,1873	0,2625	0,0117	0,2255	0,1997
0,5758*	0,1873	1,0000	0,2406	0,6098*	0,3282	0,3240
0,2469	0,2625	0,2406	1,0000	0,6149*	0,2225	0,1045
0,5488*	0,0117	0,6098*	0,6149*	1,0000	0,1171	0,3757
0,3150	0,2255	0,3282	0,2225	0,1171	1,0000	-0,0386
0.3188	0,1997	0,3240	0,1045	0,3757	-0,0386	1,0000

E PRIEDAS

Vietos valdžios (1982–1986) ir regiono vyriausybės veiksmingumas (1978–1985)

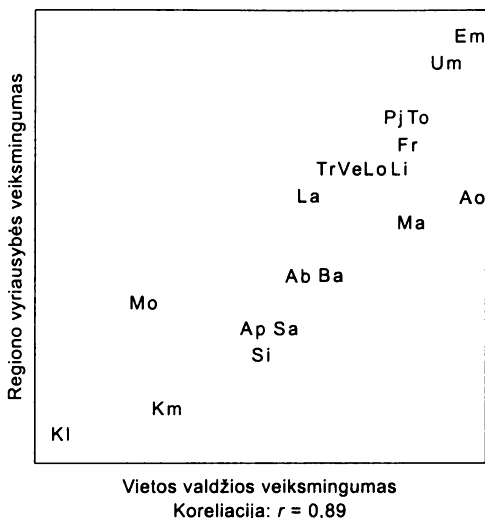
Šio tyrimo tikslas – regiono vyriausybės veiksmingumas. Tačiau gali kilti klausimas, kaip regiono valdymo kokybė yra susijusi (jei apskritai yra susijusi) su to paties regiono vietos vyriausybių kokybe. Jei regiono vyriausybės veiksmingumą pirmiausia lemia „endogeniniai" veiksniai, tokie kaip konkrečių pareigūnų strategijos ir pasirinkimai, tuomet mažai tikėtina, kad jis koreliuotų su tos pačios srities vietos vyriausybių veiksmingumu. Tačiau jei „ekologiniai" faktoriai, tokie kaip socialinė ir ekonominė regiono struktūra arba jo pilietinės tradicijos, yra svarbesnės determinantės, tuomet tie patys veiksniai turėtų veikti ir gretimos vietos valdžios kokybę.

E.1 lentelė. *Vietos valdžios veiksmingumo indekso komponentai, 1982–1986 m.*

Turinys	Faktoriaus krūvis
Komunaliniai sporto įrengimai	0,939
Komunalinės kanalizacijos sistemos įdiegimas	0,930
Komunalinių bibliotekų steigimas	0,919
Komunalinis šiukšlių surinkimas	0,917
Komunalinių techninių paslaugų įdiegimas	0,912
Komunalinių lopšelių-darželių steigimas	0,883
Komunalinės vandens sistemos įdiegimas	0,850
Komunalinio mokyklų transporto įdiegimas	0,806
Komunalinis administracinis lavinimas	0,673
Komunalinio personalo mobilumas	0,640
Komunalinių posėdžių patalpų įrengimas	0,546
Komunalinės administracijos reorganizacija	0,528
Mokyklų kavinių įrengimas	0,499
Bendruomenės su miesto planavimo tarnybomis	0,375
Bendruomenės su technine tarnyba	0,342

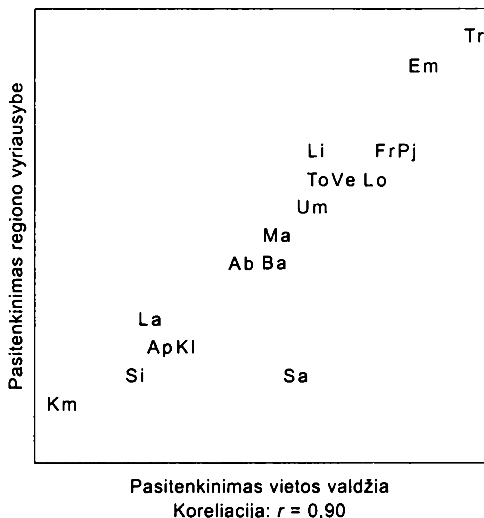
Žinoma, visapusiškas Italijos vietos vyriausybių kokybės įvertinimas peržengia mūsų tyrimo ribas. Tačiau kai kurie tinkami duomenys paimti iš kelių šalies mastu vykdytų vyriausybių veiksmingumo tyrimų, atliktų Italijos *Corte dei Conti*, Nacionalinio administracinio tribunolo, užsakymu. Šios studijos tyrė vietos valdžios veiklos lygius kiekviename regione, vertindamos daug programų ir paslaugų: nuo personalo mokymų iki sporto įrangos ir mokyklų kavinių, nuo miestų planavimo tarnybų iki šiukšlių surinkimo ir kanalizacijos paslaugų, nuo bibliotekų iki municipalinių vandens sistemų. Ši informacija gali pateikti apytikrį, bet pakankamai gerą kiekvieno regiono vietos valdžios veiklos įvertinimą. Visas tinkamų rodiklių sąrašas pateikiamas E.1 lentelėje.[1]

Iš dalies patvirtindamas *Corte dei Conti* tyrimą, šis sudėtinis vietos valdžios veiksmingumo matas ryškiai koreliuoja su piliečių pasitenkinimu vietos valdžia, agreguota nacionaliniu lygiu.[2] Kitaip tariant, *Corte dei Conti* ir Italijos rinkėjai iš esmės sutaria dėl vietos valdžios kokybės kiekviename skirtingame regione, nors turimi duomenys neleidžia mums susieti konkrečios vietos



E.1 pav. *Regiono vyriausybės ir vietos valdžios veiksmingumas*

vyriausybės veiksmingumo su tos valdžios piliečių vertinimais. E.1 paveiksle matyti, kad vietos valdžios veiksmingumas, išmatuotas pagal suteiktas paslaugas, labai ryškiai koreliuoja su regiono vyriausybės kokybe. Mūsų masinės apklausos taip pat rodo, kad rinkėjai panašiai vertina ir regionų vyriausybes, ir vietos valdžią. E.2 paveikslo duomenimis, agreguotas pasitenkinimas vietos valdžia labai stipriai koreliuoja su agreguotu apsitenkinimu regiono vyriausybe.[3] (Kita vertus, agreguotas pasitenkinimas nacionaline vyriausybe nekoreliuoja nei su pasitenkinimu regiono vyriausybe, nei su pasitenkinimu vietos vyriausybe, kitaip tariant, didesnis pasitenkinimas regiono vyriausybe ar vietos valdžia nėra paprasčiausias švelnesnių vertinimo standartų veiksminguose regionuose atspindys.) Trumpai tariant, mes ir Italijos rinkėjai sutariame, kad kuo veiksmingesnė regiono vyriausybė, tuo kokybiškesnė vietos valdžia. Geras regioninis ir vietinis valdymas eina kartu būtent taip, kaip mes turėtume tikėtis, jei valdymo veiksmingumą lemia pilietinės tradicijos ir socialinis kapitalas.



E.2 pav. *Pasitenkinimas regiono vyriausybe ir vietos valdžia*

Pastabos

1 Šios informacijos šaltiniai yra: *Primo rapporto sullo stato dei poteri locali/* 1984 (Rome: Sistema Permanente di Servizi, 1984), pp. 91, 118, 121; *XIII rapporto/1979 sulla situazione sociale del paese,* Censis Ricerca (Roma: Fondazione Censis, 1979), p. 519; ir *Quarto rapporto sullo stato dei poteri locali*/1987 (Rome: Sistema Permanente di Servizi, 1987), pp. 48–51. Penkiolika atskirų paslaugų indikatorių buvo sujungti į vieną faktorinę reikšmę, pagrįstą pagrindinių komponentų analize.

2 Apytikrė koreliacija tarp vidutinio pasitenkinimo vietos valdžia ir mūsų vietos valdžios veiksmingumo indekso, agreguoto pagal regionus, yra *r* = 0,72; kai pasverta pagal imties dydį, kad būtų ištaisyta imties paklaida mažiausiuose regionuose, *r* = 0,83.

3 Per keturias mūsų apklausas 9 dešimtmetyje vidutinė koreliacija tarp regiono vyriausybės ir vietos valdžios vertinimų individualiu analizės lygiu yra *r* = 0,62.

F PRIEDAS

Pilietinio įsitraukimo tradicijos, 1860–1920 m.

Pilietinio įsitraukimo tradicijų indekso komponentai, 1860–1920 m.

1 kintamasis	Socialistų ir Liaudies partijų stiprumas, 1919–1921
2 kintamasis	Kooperatyvų kiekis vienam žmogui, 1889–1915
3 kintamasis	Narystė tarpusavio pagalbos draugijose, 1873–1904
4 kintamasis	Rinkiminis aktyvumas, 1919–1921
5 kintamasis	Vietinės asociacijos, įkurtos iki 1860 m.

F.1 lentelė. *Pilietinio įsitraukimo tradicijų indekso komponentų tarpusavio koreliacija (r) 1860–1920 m.*

	Indeksas	1 kint.	2 kint.	3 kint.	4 kint.	5 kint.
Indeksas	1,000	0,973*	0,931*	0,906*	0,782*	0,563*
1 kint.	0,973*	1,000	0,901*	0,877*	0,707*	0,539
2 kint.	0,931*	0,901*	1,000	0,764*	0,676*	0,494
3 kint.	0,906*	0,877*	0,764*	1,000	0,609*	0,464
4 kint.	0,782*	0,707*	0,676*	0,609	1,000	0,131
5 kint.	0,563*	0,539	0,494	0,464	0,131	1,000

*Reikšmingumas (vienpusis) < 0,01.

Pastabos

Pratarmė

1 Žr.: Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, „Attitude Stability among Italian Elites", *American Journal of Political Science* 23 (August 1979); 463–494; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, „Le regioni 'misurate'", *Il Mulino* 24 (March-April 1980): 217–243; Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Robert D. Putnam, „Devolution as a Political Process: The Case of Italy", *Publius* 11 (Winter 1981): 95–117; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Franco Pavoncello, „Sul rendimento delle istituzioni: il caso dei governi regionali italiani", *Rivista Trimestrale del Diritto Pubblico 2* (1981); 438–479; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Franco Pavoncello, „L'evaluation de l'activitė regionale: le cas italien", *Pouvoirs* 19 (1981): 39–58; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, „L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia", *Le Regioni* 10 (November-December 1982); 1078–1107; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Franco Pavoncello, „Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government", *American Political Science Review* 77 (1983): 55–74; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, *La Pianta e le Radici: Il Radicamento dell' Istituto Regionale nel Sistema Politico Italiano* (Bologna: II Mulino, 1985); Raffaella Y. Nanetti, Robert Leonardi, and Robert D. Putnam, „The Management of Regional Policies: Endogenous Explanations of Performance", in *Subnational Politics in the 1980s: Organization, Reorganization and Economic Development,* Louis A. Picard and Raphael Zariski, eds. (New York: Praeger, 1987), pp. 103–118; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, „Indagini sul governo regionale del Friuli-Venezia Giulia", in Arduino Agnelli and Sergio Bartole, eds., *La Regione Friuli-Venezia*

Giulia (Bologna: II Mulino, 1987), pp. 499–563; and Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Robert D. Putnam, „Italy – Territorial Politics in the Post-War Years: The Case of Regional Reform", in R. A. W. Rhodes and Vincent Wright, eds., *Tensions in Territorial Politics of Western Europe* (London: Frank Cass, 1987), pp. 88–107.

2 Žr.: ypač – Raffaella Y. Nanetti, *Growth and Territorial Policies: The Italian Model of Social Capitalism* (New York: Pinter, 1988); Robert Leonardi and Douglas A. Wertman, *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance* (London: Macmillan, 1989); Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, eds., *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna* (New York: Pinter, 1990); and Robert Leonardi, *Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Parts of the EC* (London: Frank Cass, 1992).

Pirmas skyrius

1 Žr.: šios kelionės žemėlapį knygos pradžioje.

2 Išsamesnį Seveso katastrofos ir jos pasekmių aprašymą žr.: Michael R. Reich, *Toxic Politics: Responding to Chemical Disasters* (Ithaca: Cornell University Press, 1991), pp. 98–139.

3 Žr.: Terry M. Moe, The New Economics of Organization, *American Journal of Political Science* 78 (November 1984): 739–777; Geoffrey Brennan and James M. Buchanan, *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy* (New York: Cambridge University Press, 1985); Kenneth A. Shepsle Institutional Equilibria and Equilibrium Institutions, in *Political Science: The Science of Politics*, Herbert F. Weisberg, ed. (New York: Agathon Press, 1986), pp. 51–81; Elinor Ostrom, „An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice* 48 (1986): 3–25; Kenneth A. Shepsle, „Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics 1* (1989): 131–137; Terry M. Moe, „Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization* 6 (1990): 213–253; and Douglas C. North, „Institutions and a Transaction Costs Theory of Exchange", in *Perspectives on Positive Political Economy*, eds. James E. Alt and Kenneth Shepsle (New York: Cambridge University Press, 1990), Chapter 7.

4 Žr.: James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: The Free Press, 1989) and *The New Institutionalism in Organizationals Analysis*, eds. Walter W. Powell and Paul J. Dimaggio (Chicago: University of Chicago Press, 1991).

5 Žr.: Stephen Skowronek, *Building a New American State* (New York: Cambridge University Press, 1982); *Bringing the State Back In*, eds. Peter

B. Evans, Dietrich Rueschemeyr, and Theda Skocpol (New York: Cambridge University Press, 1985); and Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (New York: Oxford University Press, 1986).

6 Aiškią ir įtikinamą šios interpretacijos iliustraciją ieškokite: Shepsle, „Studing Institutions".

7 Paskesnės diskusijos apie institucijų veiksmingumo vertinimą aprašytos trečiame skyriuje.

8 Apie formaliųjų legalistinių studijų ir institucionalizmo evoliucijos diskusiją skaitykite: *Comparative Politics: A Reader*, eds. Harry Eckstein and David Apter (London: The Free Press of Glencoe, 1963), pp. 10–11.

9 Ibid. p. 100.

10 Žr.: Mill'io diskusiją apie proporcinį atstovavimą, balsavimo metodus ir parlamentinės vyriausybės vaidmenį bei sudėtį *Apmastymuose apie atstovaujamąją vyriausybę.*

11 Eckstein and Apter *Comparative Politics*, p. 98. Kiti šio žanro pavyzdžiai yra James Bryce *Modern Democracies* (New York: The MAcMillan Co., 1921) and Harold Laski *A Grammar of Politics*, 4th ed. (London: George Allen and Uwin, 1938). Tarp mokslininkų, kuriuos paveikė Antrasis pasaulinis karas, populiari kita institucijų studijų atmaina, pabrėžusi kritinį rinkimų sistemos vaidmenį, nulėmusį politines pasekmes. Žr.: pvz.; F. A. Hermans, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation* (Notre Dame, Indiana: The Review of Politics, 1941) and Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (New York: John Wiley, 1954).

12 Arturo Israel, *Institutional Development: Incentives to Performance* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987).

13 Elinor Ostrom, *Governing the Commons: Evolution of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 1990). Platesnes diskusijas apie kolektyvino veiksmo dilemas žr.: 6 skyrių.

14 Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971); Seymour Martin Lipset, *Political Man* (New York: Doubleday, 1960).

15 Israel, Institutional Performance, p. 112.

16 Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963). Tarp kitų bandymų plačios apimties lyginamosios politikos analizę, paremtą socialiniais ir kultūriniais kintamaisiais žr.: Harry Eckstein and Ted Robert Gurr, *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry* (New York: John Wiley and Sons, 1975); Samuel Beer, *British Politics in the Collectivist Age* (New York: Norton, 1982); Anthony King, „Ideas, Institutions and Policies of Government", *British Journal*

of Political Science 3 (1973): 291–313; Ronald Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1990); Michael Thompson, Richard Ellis, and Aaron Wildavsky, *Cultural Theory* (San Francisco: West View Press, 1990) and Harry Eckstein, *Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change* (Berkeley: University of California Press, 1992), Chapters 7–8.

17 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, ed. J. P. Mayer, trans. George Lawrence (Garden City, N. Y.: Anchor Books, 1969).

18 Philip Selznick, *TVA and Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization* (Berkeley, California: University of California Press, 1953), p. 250. Taip pat žr.: Stein Rokkan, *The Structuring of Mass Politics in the Small European democracies*, Comparative Studies in Society and History 10 (1968): 173, dėl diskusijos apie socialinių mokslininkų matomą dilemą tarp „būtinybės redukuoti empirinių faktų chaosą į taupiai organizuotus bendruosius teiginius... (ir) spaudimo aiškinti kiekvieno atvejo *sui generis* kaip unikalią konfigūraciją, vertą visapusiško jos savitumo supratimo."

19 Atradimai išlaiko šį testą, kai jie trenkia tyrinėtojui tarp akių.

Antras skyrius

1 Sidney Tarrow, „Local Constraints on Regional Reform: A Comparison of Italy and France", *Comparative Politics 7* (October 1974): 36.

2 Apie klasikinę institucionalizacijos ir politinės raidos diskusiją žr.: Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

3 James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis for Politics* (New York: Free Press, 1989) p. 159, p. 164.

4 Cituojama pagal Harry Eckstein, „Political Culture and Change", *American Political Science Review* 84 (1990): 254. Apžvalgą apie pastangų sukurti naujas subnacionalines institucijas Prancūzijoje pasekmes žr.: Vivien A. Schmidt, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization* (New York: Cambridge University Press, 1990).

5 Percy A. Allum and G. Amyot, „Regionalism in Italy: Old Wine in New Bottles?" *Parliamentary Affairs 24* (Winter 1970/71): 53–78.

6 Emiliana Noether in *Regionalismo e centralizzazione nella storia di Italia e Stati Uniti*, Luigi de Rosa and Ennio di Nolfo, eds. (Florence: Olschki, 1986), p. 34.

7 Giulio Lepschy, „How Popular is Italian?" in *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, Zygmunt G. Barańsky and Robert Lumley, eds. (London: Macmillan, 1990), p. 66.

8 Žr.: Carlo Ghisalberti, „Accentramento e decentramento in Italia“, in *Regionalismo e centralizzazione*, edited by de Rosa and di Nolfo. Istorikai iki šiol diskutuoja apie Italijos unitaristų sprendimą atsisakyti centralizaciją pakeisti regionalizmu. Apie rimtai svarstomą argumentą, kad kultūrinis Pietų Italijos sąstingis neparengė jo vietinei autonomijai, žr.: Carlo Tullio-Altan, *La nostra Italia: Arretratezza socioculturale, clientelismo, transformismo e rebellismo dall' Unità ad oggi* (Milan: Feltrinelli, 1986), pp. 50–52.

9 Martin Clark, *Modern Italy 1871–1982* (New York: Longman, 1984), p. 58; Robert C. Fried, *Planning the Eternal City: Roman Politics and Planning since World War II* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 168–69; Raphael Zariski, *Italy: The Politics of Uneven Development* (Hindsdale, Illinois: Dryden Press, 1972), pp. 121–122.

10 Percy A. Allum, *Italy: Republic without Government?* (New York: Norton, 1973), pp. 221–223; Robert C. Fried, *The Italian Prefects* (New Haven:Yale University Press, 1963).

11 Clark, *Modern Italy*, p. 58–61.

12 Apie panašią centro ir periferijos santykių Italijoje analizę septintojo dešimtmečio pradžioje, kai buvo pradėtos įgyvendinti regionų reformos, žr.: Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France* (New Haven: Yale University Press, 1977).

13 Clark, *Modern Italy*, p. 238–240.

14 Regioninės reformos judėjimo smulkesnį aprašymą žr.: Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti and Robert Putnam, „Devolution as a Political Process: The Case of Italy“, 11 *Publius* (Winter 1981): 95–117; Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti and Robert Putnam, „Italy – Territorial Politics in the Post-War Years: The case of Regional Reform“, in *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*, edited by R. A. W. Rhodes and Vincent Wright (London: Frank Cass & Company, 1987), pp. 88–107; Peter Gourevitch, „Reforming the Napoleonic State: The Creation of Regional Governments in France and Italy“, in *Territorial Politics in Industrial Nations*, edited by Sidney Tarrow, Peter J. Katzenstein and Luigi Graziano (New York: Praeger, 1978), pp. 28–63; and Tarrow, „Local Constraints on Regional Reform“, pp. 1–36.

15 Iki 1949 m. regionų vyriausybės buvo įsteigtos Sicilijoje, Sardinijoje, Aostos slėnyje ir Trentine-Alto Adidžėje. Penktojo specialiojo regiono sukūrimą Friulyje-Venecijoje-Džūlijoje komplikavo Triesto ginčas su Jugoslavija ir jo kūrimas buvo sustabdytas iki 1964 m.

16 Tik per penkerius metus, 1958–1963 m., daugiau kaip 7 proc. visų pietinės Italijos gyventojų persikėlė į Šiaurę. Žr.: Paul Ginsborg, „Family, Culture and Politics in Contemporary Italy“, in *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, edited by Zygmunt G.

Baranski and Robert Lumley (London: Macmillan, 1990), p. 33; and Paul Ginsborg, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943–1988* (London: Penquin Books, 1990), pp. 218–220.

17 Allum, *Italy: Republic without Government?* p. 236.

18 Clark, *Modern Italy*, p. 391–392.

19 *XV rapporto/1981 sulla situazione social del paese*, Censis, Ricerca (Rome: Franco Angeli, 1981), p. 503. Iki 1991 m. bendras regionų biurokratijos skaičius išaugo iki 90 tūkst:, *Il Messaggero* (Rome), August 10, 1991, p. 12.

20 *Ottavo rapporto sullo stato dei poteri locali*/1991 (Rome: Sistema Permanente di Servizi, 1991), pp. 231–240. Nepaisant regionų reikalavimų suteikti didesnę valdžią nustatant mokesčius, regionų tiesiogiai surenkamos pajamos (skirtingai nuo valstybės skiriamo finansavimo) nukrito nuo 4,3 proc. 1980 m. iki 1,8 proc. 1989 m. Šis neatitikimas tarp centralizuotos mokesčių kontrolės ir decentralizuoto finansų panaudojimo liko svarbi regionų autonomijos ir atskaitingumo kliūtis. Kaip matyti iš 2.7 lentelės, dauguma italų remia regionų reikalavimus dėl didesnės finansinės autonomijos, ir iki 1991 m. kiti reformavimo pasiūlymai buvo aktyviai svarstomi. Žr.: *Il Messaggero* (Rome), August, 1991, p. 12.

21 Max Weber, „Politics as Vocation“, in *From Max Weber: Essays in Sociology*, eds. and trans. H. H. Gerth and C Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1958), p. 128.

22 Šiame skyriuje besikeičiančio regionų politinio elito aprašymas paremtas mūsų tarybų narių apklausomis, atliktomis šešiuose skirtinguose regionuose 1970, 1976, 1981–1982 ir 1989 metais.

23 Marcelo Fedele, *Autonomia Politica Regionale e Sistema dei Partiti* (Milan: Giuffrč, 1988), p. 18, p. 42. Fedele pasirinko tokius pat regionus kaip mes, tik vietoj Bazilikatos jis ima Toskaną ir iš partijų jis ima tik krikdemus, komunistus ir socialistus, o mes apėmėme ir mažąsias partijas.

24 Reikšminga išimtis yra Lacijaus taryba (regionas su centru Romoje), kur apie pusę visų tarybos narių buvo išugdyti kituose regionuose, daugiausia – Pietuose. Šis naujokų Lacijaus taryboje dalies rodiklis atspindi greitą ir nusistovėjusį imigrantų iš Pietų antplūdį į Romą per pastaruosius keturis dešimtmečius.

25 Mažėjanti pareigūnų kaita kartais taikomas kaip legislatūros institucionalizacijos indikatorius, tačiau ji nevisiškai tinka Italijos regionams. Kaita buvo sąlyginai nedidelė pirmojoje tarybų narių kartoje: du trečdaliai išrinktų 1970 m. buvo pakartotinai išrinkti 1975 m., tai rodo gana didelį stabilumą, palyginti su subnacionalinėmis legislatūromis kitur. Kaita truputį padidėjo ir pasiekė apie 50 proc. paskesnėse kadencijose, tačiau taip, kad regiono tarybos kadencijos vidurkis stabilizavosi beveik dviem penkerių metų laikotarpiams.

26 Apie Amerikos Kongreso institucionalizacijos diskusiją, kuri liečia daugelį čia keliamų klausimų, žr.: Nelson W. Polsby, „The Institutionalization of the U. S. House of Representatives", *American Political Science Review* 62 (March 1968): 144–168.

27 Šis pokytis prasidėjo dar prieš Thatcher ir Reagano atėjimą į valdžią ir buvo užbaigtas prieš komunizmo žlugimą Rytų Europoje.

28 Šie rezultatai visiškai pasitvirtino tarybų narių atsakymuose, kai jie buvo paprašyti išdėstyti kiekvieną partiją 100 taškų kairės-dešinės skalėje. 1970–1989 m. laikotarpiu partijų išdėstymo kairės-dešinės skalėje vidurkis pasislinko į dešinę, dešiniojo sparno partijų padėties išdėstymo vidurkis pasislinko į kairę, o centro partijos susitelkė siaurame ruože aplink skalės centrą, taigi apskritai partijos nuosekliai judėjo link politinio spektro centro.

29 Lyginamasis tyrimas atskleidė skirtingus elito ir masių konsensuso, įtraukiant ir „konkuruojančio elito" modelį (kai partinė distancija yra didesnė elito lygmenyje), ir „konsensinio elito" modelį (kai partinė distancija yra didžiausia visuomenės lygmenyje), ir „koalicinio elito" modelį (kai partinė distancija yra didžiausia viduriniame partijų aktyvistų lygmenyje ir mažiausia – elito lygmenyje). Paprastai teigiama, kad vieningo elito valdymas yra veiksmingesnis ir stabilesnis nei nevieningo, nors, ko gero, ir oligarchiškesnis. Teorines diskusijas apie tai, taip pat citatas iš svarbios literatūros šia tema žr.: Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1976), pp. 115–132.

30 Šiame paragrafe reziumuojama analizė paremta kiekybiniu „politinio stiliaus" kodavimu, kaip aprašyta: Robert. D. Putnam, *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflicts, and Democracy in Britain and Italy* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 34–41. 1989 m. apklausoje buvo apsiribota uždarais klausimais, neleidžiančiais plačiau aptarti politikos problemas.

31 Giovani Sartori, „European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism", *Political Parties and Political Development*, edited by Joseph LaPalombara and Myron Weiner (Princeton: Princeton University Press, 1966), pp. 137–176.

32 Diskusijas apie šią „problemą" kartu su pokarinės Vakarų Europos partinių sistemų kaita žr.: Otto Kirchheimer, „The Transformation of the Western European Party Systems" in *Political Parties and Poltical Development*, edited by LaPalombara and Weiner, pp. 177–200.

33 Išplėstinis galimų paaiškinimų sąrašas galėtų išskirti įvairias potemes ir hibridus, tokius kaip gyvenimo ciklo kaitos derinimas su atrankiniu išėjimu į pensiją. (Nuosaikumo siejimas, pavyzdžiui, vien tik su politikų brendimu nebūtų visai tinkamas, nes jų amžiaus vidurkis nepasikeitė.) No-

rint išsirinkti iš šių alternatyvų, reikėtų daug nuodugniau parengtos analizės ir įtaigesnių duomenų nei mūsų. Trys tekste aptartos teorijos yra patikimiausios ir saikingiausios.

34 Kadangi mūsų 1989 m. apklausa nebuvo kartotinė, t. y. mes nepakartojame interviu su mūsų 1981–1982 apklausų respondentais, negalime atlikti detalesnės viso aštuntojo dešimtmečio analizės.

35 Socialinių pokyčių statistinė analizė garsėja savo įmantrumu; svarbūs duomenys pateikti B priede.

36 Žr.: Joseph LaPalombara. „Italy: Fragmentation, Isolation, and Alienation", *in Political Culture and Political Development*, edited by Lucian W. Pye and Sidney Verba (Princeton: Priceton University Press, 1965), pp. 282–329, and Putnam, *Beliefs of Politicians*, pp. 56–58, pp. 82–90.

37 Samanuel P. Huntington, *Political Order and Political Development in Changing Societies*, p. 20.

38 Net Kalabrijoje, pagal visus apskaičiavimus labiausiai atsilikusiame regione, James Walston, *The Mafia and Clientelism: Roads to Erome in Post-War Calabria* (New York: Routledge, 1988), p. 79, p. 127, teigia, kad regionų vyriausybės atsiradimas reiškė tarybų narių, ministrų ir prefektų vaidmens sumažėjimą ir regionų pareigūnų galių padidėjimą.

39 Regionų vyriausybės koalicijų, iširusių per šešis nacionalinės krizės mėnesius, dalis sumažėjo nuo 37 proc. 1970–1975 m. iki 8 proc. 1985–1990 m. Marcello Fedele „I processi politico-istituzionali nei siostemi regionali" tyrimo ataskaita parlamento Regioninių klausimų komitetui, Byla Nr. 416, 10-ta legislatūra (Rome: Camera dei Deputati, 1990). Mes esame dėkingi Nando Tasciotti, pateikusiam mums šią ataskaitą.

40 1970 m. vidutinis tarybos narys dažniau susitikdavo su vietiniais partijų lyderiais nei su regiono kabineto nariais, nors ir šis santykis iki 1989 m. taip pat pasikeitė.

41 Minimalią reikšmę pasirenkant rinkėjus tarybų nariai teikė šalies, regionų ir vietos lyderiams bei regionų ir vietos partijų programoms.

42 Regionų pirmininkų konferencijos tyrimų centras nustatė, kad 82 proc. eiliniams regionams prieinamų išteklių (nors tik 36 proc. specifinių regionų išteklių) yra nustatyti sprendimais, priimtais Romoje. Žr.: *Il Messaggero* (Rome), August 10, 1991, p. 12.

43 Raphael Zariski, „Approaches to the Problem of Local Autonomy: The Lessons of Italian Regional Devolution", *West European Politics* 8 (July 1985) 64–81; Bruno Dente, „Intergovernmental Relations as Central Control Policies: The Case of Italian Local Finance", *Government and Policy 3* (1985): 383–402.

44 Morton Grodzins, *The American System: A New View of Government in the United States*, edited by Daniel Elazar (Chicago: Rand McNally and Co.,

1966), pp. 8–9, p. 14, supažindina su šia metafora, apibūdinančia tarpvyriausybinius santykius Jungtinėse Valstijose.

45 Žr.: Zariski, „Approaches to the Problem of Local Autonomy", and Nicola Bellini, „The Management of the Economy in Emilia-Romagna: The PCI and the Regional Experience", in *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*, edited Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti (New York: Pinter, 1990), p. 121.

46 Literatūros apie decentralizaciją ir centro-periferijos santykius Vakarų šalyse yra labai daug. Glaustų naudingų lyginamųjų studijų žr.: *Territorial Politics in Industria Nations*, edited by Tarrow, Katzenstein and Graziano; *Decentralist Trends in Western Democracies*, edited by L. J. Sharpe (Beverly Hills: Sage Publications, 1979); *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, edited by Yves Mény and Vincent Wright (London: Allen & Unwin, 1985); *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*, edited by Rhodes and Wright; and *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, edited by Edward C. Page and Michael J. Goldsmith (Beverly Hills: Sage Publications, 1987).

47 Įdomu, kad eiliniai piliečiai iš dalies ne tokie kritiški regionų atžvilgiu pagal šį rodiklį; iš jų tik 40–45 proc. sutiko su šiuo teiginiu mūsų 1982, 1987 ir 1988 m. apklausose.

48 2.5 lentelė sudaryta mūsų 1989 m. bendruomenių lyderių apklausos duomenų pagrindu. Beveik analogiški rezultatai buvo gauti 1989 m. bendruomenių lyderių apklausoje atrinktuose regionuose.

49 Blogiausia, kad ši kritika stipriausia tų sektorių atstovų (pramonės, darbo, žemės ūkio ir prekybos), kurie dažniausiai bendravo su regiono administracija; vietos valdžios pareigūnai yra iš dalies tolerantiškesni regionų administracijos trūkumams greičiausiai todėl, kad jie pripažino nesą patenkinti viešuoju valdymu Italijoje.

50 Kruopšti analizė rodo, kad beveik kiekviename sektoriuje mažesnių grupių atstovai – mažesnių miestų, smulkių fermerių, smulkaus verslo ir pan., – palankesni regionų reformai negu didesnių grupių atstovai. Mažesnės interesų grupės, panašu, ypač jautrios reikalų tvarkymo su regionais, palyginti su tolimos Romos biurokratais, privalumams.

51 Robert D. Putnam, „The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report", *British Journal of Political Science* 3 (1973): 278.

52 Ironiška, bet blogiausia informacija apie regionų vyriausybes yra dviejuose specialiuosiuose Pietų regionuose, kurie buvo pradėti reformuoti anksčiau nei kiti regionai; 1982 m. pusė Sicilijos ir Sardinijos piliečių nurodė, kad nieko negirdėjo apie savo regionų vyriausybes, kai jų amžius buvo daugiau kaip 35 metai.

53 M. Kent Jennings and Harmon Zeigler, „The salience of American State Politics", *American Political Science Review* 64 (1970): 523–535.
54 Atsakymai į klausimus, pateikti 2.7 lentelėje, buvo gana pastovūs visose mūsų aštuntojo dešimtmečio apklausose.
55 Kadangi mes toliau pateiksime daugiau įrodymų, paaiškinančių pietiečių nepasitenkinimą jų regionų vyriausybių nesėkmėmis, svarbu pabrėžti, kad parama didesnei regionų autonomijai pagal klausimus, pateiktus 2.7 lentelėje, yra beveik tokia pat stipri ir tarp pietiečių, ir tarp šiauriečių.
56 Pagal visus duomenis, nagrinėjamus šioje knygoje, „Šiaurei" priklauso visi regionai į šiaurę nuo Toskanos, Umbrijos ir Markės, „Pietums" – visi regionai į pietus nuo Lacijaus ir Abrucio.
57 Šis apibendrinimas liečia respondentus, kurie pavadino save „labai" ir „iš dalies" patenkintais. Du iš dvidešimties regionų, Aostos slėnis ir Molizė, yra per maži, kad būtų įtraukti į masines nacionalines atrankas, ir todėl negalime jų įtraukti į mūsų analizę.
58 2.9 paveikslas yra paremtas mūsų apklausos 1988 m. rezultatais, tačiau toks pat santykis matyti visose mūsų apklausose.
59 Mes pateikdavome šį klausimą bendruomenių lyderiams nuo 1976 m., bet nenaudojome jo visuomenės apklausose iki 1981 m.
60 Visose mūsų visuomenės apklausose jaunumas niekada nekoreliuodavo su regionų vyriausybių praktinės veiklos vertinimais, bet visada būdavo ryškus paramos regionų reformos principui rodiklis. Kitaip tariant, jaunesni italai buvo daug žadantys „simpatizuojantys kritikai".
61 Žr.: Fedele, „I processi politico-instituzionali nei sistemi regionali" ir duomenys, pateikti anksčiau.
62 Mes esame dėkingi DOXA apklausų organizacijai už bendradarbiavimą mūsų tyrime ir ankstesniųjų tyrimų duomenų pateikimą.
63 Norėdami užtikrinti palyginamumą laike, 2.9 lentelėje rezultatus apie bendruomenių lyderius pateikėme tik iš šešių regionų, tačiau 1982 ir 1989 m., kai įtraukėme dar kitus regionus, šių šešių regionų požiūriai tiksliai atspindėjo visos šalies nuomonę.
64 1987 m. rinkėjai Pietuose teigė (santykiu nuo 37 iki 24 proc.), kad regionų reforma gali atnešti daugiau gero nei blogo; ekvivalentiškas santykis šiaurės rinkėjams buvo nuo 45 iki 15 proc. 1989 m. pietinių bendruomenių lyderiai santykiu nuo 54 iki 15 proc. matė daugiau gero nei blogo regionų reformoje; ekvivalentiškas santykis šiaurinių bendruomenių lyderiams buvo nuo 68 iki 3 proc. Taip pat žr.: 55 pastabą.
65 Elisabeth Noelle and Erich Peter Neumann, *Jarhbuch der Öffentliche Meinung* (Allensbach: Institut für Demoskopie, 1967), p. 458; Elisabeth Noelle-Neumann, *The Germans: Public Opinion Polls, 1967–1980* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1981), p. 175; ir nepublikuoti Vokietijos viešosios nuomonės resultatai, pateikti DOXA (Milan). Ar-

nold Brecht, *Federalism and Regionalism in Germany* (New York: Oxford University Press, 1945) tyrinėja Vokietijos federalizmą ir regionalizmą prieš Vokietijos suvienijimą nuo 1870-ųjų. Visapusiškas tarpvyriausybinių santykių Vokietijoje apžvalgas žr.: Joachim Jens Hesse, „The Federal Republic of Germany: From Co-operative Federalism to Joint Policy-Making", in *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*, edited by Rhodes and Wright, pp. 70–87.

66 Žr.: *Il Messaggero* (Rome), August 10, 1991, p. 12; *La Republica* (Rome), November 20, 1991, p. 17; ir *Ottavo rapporto sullo stato dei poteri locali/* 1991, pp. 18–19.

Trečias skyrius

1 Robert A. Dahl, „The Evaluation of Political Systems", in *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*, edited by Ithiel de Sola Pool (New York: McGraw-Hill, 1967), p. 179.

2 Kenneth Shepsle, „Responsiveness and Governance", *Political Science Quarterly* 103 (Fall 1988): 461–484.

3 Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 1. Taip pat žr.: John Stuart Mill, „Of the Proper Functions of Representative Bodies", in „*On Liberty*" ir *Considerations on Representative Goverment*, ed. R. B. MacCallum (Oxford: Basil Blackwell, 1948).

4 Statistinės metodologijos kalba, šie keturi testai atitinka *akivaizdųjį validumą (face validity)* (ar indikatoriai akivaizdžiai išmatuoja svarbias institucijų sėkmės savybes), *vidinį validumą* (ar indikatoriai aiškiai susiję tarpusavyje, kad juos pagrįstai būtų galima sujungti į vieną indeksą), *pakartotinio testo patikimumą (test-retest reliability)* (ar indekso reikšmės santykinai stabilios bėgant laikui) ir *išorinį validumą* (ar indekso reikšmės gerai koreliuoja su nepriklausomais institucijų veiksmingumo indikatoriais).

5 Harry Eckstein, „The Evaliution of Political Performance: Problems and Dimensions", *Sage Professional Papers in Comparative Politics 2*, no. 1–17 (1971); ir Ted Robert Gurr and McClelland, „Political Performance: A Twelve-Nation Study", *Sage Professional Papers in Comparative Politics* 2, no. 1–18 (1971).

6 J. Roland Pennock, „Political Development, Political Systems, and Politikal Goods", *World Politics* 18 (1966): 421.

7 Eckstein, „Evaluations of Political Performance", p. 8.

8 Penkių „specialiųjų" regionų rinkimų ciklų kalendorius šiek tiek skiriasi, ir mes naudojame duomenis iš tų legislatyvinės valdžios kadencijų, kurios labiausiai sutampa su 1975–1985 m. laikotarpiu. Esame dėkingi pro-

fesoriui Marcello Fedele, dosniai pasidalijusiam duomenimis apie kabinetų stabilumą iš projekto, išdėstyto jo „I processi politico-istituzionali nei sistemi regionali".

9 Duomenys paimti iš *Secondo rapporto sullo stato dei poteri locali*/1985 (Rome: Sistema Permanente di Servizi, 1985), p. 163., papildyti duomenimis, surinktais tiesiogiai iš regionų vyriausybių.

10 *XV rapporto/1981 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Rome: Franco Angeli, 1981), p. 509.

11 Žr.: 30 išnašą. Detalų mūsų vertinimo procedūrų aprašymą kartu su konkrečių kiekvieno regiono balų kiekvienoje politikos srityje paaiškinimais žr.: mūsų *La Pianta e le Radicali: Il radicamento dell'instituto regionale nel sistema politico italiano* (Bologna: Il Mulino, 1985), pp. 203–278. Ataskaitą apie reikšmingas politikos iniciatyvas efektyviausiuose regionuose žr.: Raffaella Y. Nanetti, „Social, Planning, and Environmental Policies in a Post-Industrial Society", in *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*, edited by Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti (New York: Pinter, 1990), pp. 145–170. Šią mūsų projekto dalį atliko prof. Nanetti.

12 Žr.: Jack L. Walker, „The Diffusion of Innovations among the American States", *American Political Science Review* 63 (1969): 880–899.

13 „Faktoriaus krūvis" 3.1 lentelėje rodo atskiro indikatoriaus ir sudėtinio indekso, kuris yra faktorinė reikšmė, gauta dvylikos indikatorių pagrindinių komponentų analizės būdu, koreliaciją. Šis metodas yra patikimiausias ir labiausiai pagrįstas būdas sujungti daugeriopus teorinio kintamojo indikatorius į vieną indeksą; žr.: R. A. Zeller and E. G. Carmines, *Measurement in the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 1980). Šioje knygoje visi indeksai pagrįsti šia technika.

14 Griežtai kalbant, mes skaičiavome procentus mėnesių, per kuriuos tam tikras „pavyzdinis" įstatymas galiojo nuo pirmojo jo išleidimo bet kuriame regione datos iki 1984 m. gruodžio mėn., kai baigėme šios projekto dalies užrašus. Iki 1984 m. gruodžio mėn. vienas „pavyzdinis" įstatymas vidutiniškai buvo priimtas šiek tiek daugiau nei pusėje regionų. Šio kintamojo duomenų penkiems specialiesiems regionams nėra.

15 Šie duomenys apie lopšelius-darželius paimti iš nepublikuoto Pierluigi Bersani pristatymo tarptautiniame seminare „Participation and Management in Child-Care Services". Bolonija, 1984 m. spalio 17–19 d.

16 *XIII rapporto/1979 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Rome: Fondazione Censis, 1979), p. 410.

17 Detalią ataskaitą apie vieno regiono pramonės politikos iniciatyvas žr.: Nicola Bellini, Maria Grazia Giordani, and Francescka Pasquini, „The Industrial Policy of Emilia-Romagna: The Business Service Centres", in *Regions and European Integration*, edited by Leonardi and Nanetti, pp. 171–186.

18 Tai, kad ir Friulis-Venecija-Džūlija, ir Kalabrija tuo metu buvo valdomos centristų vyriausybių, leidžia manyti, jog šis indikatorius nėra tiesioginis tuometinio kabineto ideologinių nusistatymų atspindys. Duomenys paimti iš *Primo rapporto sullo stato dei poteri locali/1984* (Rome: Sistema Permanente di Servizi, 1984), p. 54.

19 *Primo rapporto sullo stato dei poteri locali/1984*, pp. 50–51.

20 Ibid., p. 220.

21 Tikslus mūsų rodiklis yra indeksas, kurį sudaro įvairūs kasmetiniai rodikliai, tarpusavyje gerai koreliuojantys; tai yra tie regionai, kurie efektyviausiai skirstė būsto programos fondus 1979 m., taip pat buvo efektyviausi 1981, 1985 ir 1987 m. Šių duomenų šaltiniai: *XIII rapporto/ 1979 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricera (Rome: Fonazione Censis, 1979), p. 479, p. 481; XV rapporto/1981 sulla situazione sociale del la paese, Censis Ricerca (Rome: Franco Angeli, 1981), p. 471.; *Annuario 1985 della autonomie localli*, ed. Sabino Cassese (Rome: Edizioni delle Autonomie, 1984), p. 103; *XXI rapporto/1987 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Rome: Franco Angeli, 1987), p. 794. ir kt.

22 Šį projektą sumanė ir jam vadovavo Robertas Leonardi.

23 Šiems trims sektoriams – žemės ūkiui, sveikatos apsaugai ir profesiniam lavinimui – kartu skiriama du trečdaliai visų regiono išlaidų. Iš visų prašymų 33 proc. buvo patenkinti parašius laiškus, 57 proc. reikėjo paskambinti, 10 proc. prireikė asmeninio vizito.

24 Šešiasdešimt šešių dvinarių koreliacijų tarp dvylikos rodiklių vidurkis r = 0,43. Visos šešiasdešimt šešios, išskyrus vieną, yra teisingos krypties, du trečdaliai yra statistiškai reikšmingos 0,05 reikšmingumo lygmenyje, nepaisant nedidelio atvejų skaičiaus. Pirmasis pagrindinių komponentų analizės faktorius, kuriuo pagrįstas institucijų veiksmingumo indeksas, paaiškina daugiau nei pusę visos bendros dvylikos indikatorių dispersijos.

25 Detalią šio ankstesniojo tyrimo ataskaitą žr.: Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Franco Pavoncello, „Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government“, *American Political Science Review* 77 (March 1983): 55–74.

26 Literatūroje apie viešąją politiką plačiai diskutuojama, kiek naudingi piliečių vertinimai analizuojant municipalinių paslaugų kokybę. Gerą šių debatų apžvalgą žr.: Jeffrey L. Brudney and Robert E. England, „Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible?“ *Public Administration Review* 42 (March-April 1982): 127–135. Teigiamą požiūrį į piliečių vertinimų naudingumą žr.: Roger Parks, „Complementary Measures of Politice Performance“ in *Public Policy Evaluation*, Sage Yearbook in Politics and Public Policy, ed. Kenneth M. Dolbeare (Beverly Hills, California: Sage Publications, 1975), pp. 185–215; Peter Rossi and Richard A. Berk, „Local Roots of Black Alienation“ *Social Science*

Quarterly 54 (March 1974): 741–758; ir H. Schuman and B. Gruenberg, „Dissatisfactions with City Services: Is Race an Important Factor? In *People and Politics in Urban Society*, ed. Harlan Hahn (Beverly Hills, California: Sage, 1972), pp. 369–392. Neigiamą piliečių nuomonės naudingumo vertinimą žr.: Brian Stipak, „Citizens Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator“, *Public Administration Review* 39 (January-February 1979): 46–52.

27 Stipak, „Citizen Satisfaction with Urban Services“.

28 Šie nacionaliniai tyrimai mums buvo atlikti DOXA nuomonių tyrimo institute 1977, 1979, 1981, 1982, 1987 ir 1988 m. Regionų skirtingų tyrimų rezultatų reikšmės gerai koreliavo (r = 0,7 – 0,8, tai koreliacijos, reikšmingai sumažėjusios dėl imties paklaidos). Mūsų piliečių pasitenkinimo indeksas yra faktoriaus reikšmė, gauta kiekvieno iš šešių nacionalinių tyrimų vidutinio regioninio pasitenkinimo pagrindinių komponentų analizės būdu, vidutinis šio indekso krūvis yra 0,87. Du regionai – Aostos slėnis ir Molizė – yra tokie maži, kad nebuvo įtraukti į DOXA apklausas, taigi ir į šią analizę.

29 Mes nevisiškai suprantame, kodėl Trentino-Alto Adidžės piliečiai labiau patenkinti savo regiono vyriausybe, nei turėtų būti pagal šio regiono veiksmingumo rodiklius. Tačiau šis Alpių regionas apima gausią etniškai sąmoningą vokiškai kalbančiųjų mažumą, kuriai regiono vyriausybė simbolizuoja reikšmingą etninės autonomijos laipsnį ir jų specialaus statuso pripažinimą. Šie *Südtiroler* gali jausti ypatingą pasitenkinimą jų „specialiojo“ regiono simboliškumu nepriklausomai nuo jo veiksmingumo viešosios politikos srityje. Jei šio regiono neįtraukiame į skaičiavimus, koreliacija tarp piliečių pasitenkinimo ir mūsų institucijų veiksmingumo indekso pakyla iki r = 0,90.

30 Piliečių pasitenkinimas reikšmingai koreliuoja praktiškai su visais atskirai paimtais mūsų veiksmingumo indikatoriais. Stipriausia koreliacija yra su (r skliausteliuose) įstatymų novatoriškumu (0,89), kabineto stabilumu (0,80), reformų įstatymais (0,74) ir biurokratų atliepumu (0,73).

31 Šis apibendrinimas yra teisingas ir *tarp* regionų, ir kiekvieno regiono *viduje*. Vienintelė dalinė šios generalizacijos išimtis yra ta, kad daugelyje regionų 9 dešimtmečio antrojoje pusėje pasitenkinimas *visų* lygių valdžia – nacionaline, vietos ir regiono – šiek tiek greičiau kilo mažuose miesteliuose nei dideliuose miestuose. Mes negalime paaiškinti šio intriguojančio atradimo, bet jis mūsų argumentams rimtai nepakenkia.

32 Kad išvengtume neaiškumų dėl valdžios ir opozicijos vaidmenų, į šį skaičių buvo įtraukti tik aiškūs PCI ir DC rėmėjai.

33 Žr.: 2.5 lentelę.

34 Metodologiškai mažų imčių ir imties paklaidos efektas dirbtinai silpnina koreliacijas. Koreguojant tokį efektą, koreliacija tarp lyderių nuostatų ir

mūsų indekso sustiprėtų. Kitaip tariant, 3.4 paveikslo duomenys sumenkina tikrąją koreliaciją.

35 Atskira „specialiųjų" ir „paprastųjų" regionų analizė 3.4 paveiksle rodo šiek tiek skirtingus šių dviejų grupių modelius, tačiau imtys pernelyg mažos, kad galėtume būti tikri. Veiksmingumo skirtumų poveikis pasitenkinimui yra šiek tiek didesnis specialiuosiuose regionuose negu paprastuosiuose galbūt todėl, kad specialiųjų regionų lyderiai turėjo daugiau laiko tapti tvirtais regionų vyriausybių kritikais ar įsitikinusiais advokatais. Nepaisant to, kiekvienoje regionų grupėje pasitenkinimas ir veiksmingumas yra glaudžiai susiję.

36 Regionų vyriausybių veiksmingumas ir piliečių pasitenkinimas savo regiono vyriausybe, kaip rodo E priedas, taip pat glaudžiai koreliuoja su *vietos* valdžios veiksmingumo ir pasitenkinimo ja įvertinimais šių regionų viduje. Tai leidžia manyti, kad pagrindiniai valdžios veiksmingumo veiksniai mažiau susiję su konkrečių valdančiųjų politika ir personalijomis, o daugiau su supančia socialine aplinka. Bendras pasitenkinimas *nacionaline* vyriausybe, priešingai, nėra susijęs nė su vienu iš šių vertinimų; tai nereiškia, kad regionuose, kuriose žmonės santykinai labiau patenkinti regiono ir vietos valdžia, paprasčiausiai daugiau „nekritiškų vertintojų". Šie faktai visiškai atitinka kontekstinę valdžios veiksmingumo interpretaciją, pateikiamą 4–6 skyriuose.

Ketvirtas skyrius

1 Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), pp. 251–254. Taip pat žr.: Dahl, *Polyarhy*, pp. 62–80. Seymour Martin Lipset, *Political Man* (New York: Doubleday, 1960), 2 skyrius yra šiuolaikinių empirinių darbų šia tema šaltinis. C. F. Cnudde and D. Neubauer, *Empirical Democratic Theory* (Chicago: Markham, 1969) yra geras septintojo dešimtmečio darbų apie modernizaciją ir demokratiją rinkinys. Neseniai atliktą sudėtingą analizę, patvirtinančią koreliaciją tarp ekonominio išsivystymo ir demokratijos žr.: John Helliwell, „Empirical Linkages Between Democracy and Economic Growth", NBER Working Paper 4066 (Cambridge, Massachussetts: National Bureau of Economic Research, 1992).

2 Kenneth A. Bollen and Robert W. Jackman, „Economic and Noneconomic Determinants of Political Democracy in the 1960s", *Research in Political Sociology* (1985), pp. 38–39, cituota iš: Samuel H. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991), p. 60.

3 Robert C. Fried and Francine F. Rabinovitz, *Comparative Urban Poli-*

tics: *A Performance Approach* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1980), p. 66.

4 Ekonominis modernumas čia matuojamas faktorine reikšme, besiremiančia pajamomis vienam žmogui ir bendru regioniniu produktu, darbo jėgos žemės ūkyje ir pramonėje dalimi ir žemės ūkio bei pramonės dalimi pridėtojoje vertėje 1970–1977 m. Šie komponentai gerai koreliuoja tarpusavyje (vidutinis krūvis = 0,90). Bet kuris iš šių rodiklių, taip pat kaip ir daugelis kitų turtingumo ir socialinės-ekonominės modernizacijos indikatorių – nuo automobilių iki santechnikos įrangos namie – iš esmės rodo tą patį.

5 Dydis yra dar vienas faktorius, skiriantis Lombardiją nuo Bazilikatos, bet nagrinėjant visus dvidešimt regionų, gyventojų skaičius ir institucijų veiksmingumas visiškai nekoreliuoja.

6 Koreliacija tarp ekonominio modernumo ir institucijų veiksmingumo yra $r = -0{,}03$ *tarp* labiau išsivysčiusių regionų viršutiniame dešiniajame kvadrante ir $r = 0{,}05$ *tarp* mažiau išsivysčiusių regionų žemesniajame kairiajame kvadrante (4.2 pav.).

7 Žr.: J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* (Princeton: Princeton University Press, 1975).

8 Žinoma, nei „respublikoniškasis“, nei „liberalusis“ šiame istoriniame dialoge neturi tokių reikšmių kaip dabartinėje Amerikos partijų politikoje. Klasikinę liberaliąją anglų-amerikiečių politinės minties interpretaciją žr.: Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (New York: Harcourt, Brace, 1955).

9 Don Herzog, „Some Questions for Republicans“, *Political Theory* 14 (1986): 473.

10 Iš šios plačios diskusijos žr.: (tarp daugelio kitų) Robert N. Bellah, Richard Madsen, William M. Suleivan, Ann Swidler, and Steven M. Tipton, *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life* (New York: Harper and Row, 1986); Isaac Kramnick, „Republican Revisionism Revisited“, *American Historical Review* 87, no. 3 (June 1982): 629–664; Alasdair MacIntyre, *After Virtue* (Notre Dame: Notre Dame University Press, 1981); Pocock, *The Maciavellian Moment*; Dorothy Ross, „The Liberal Tradition Revisited and the Republican Tradition Addressed“, in John Higham and Paul Conkin, eds., *New Directions in American Intellectual History* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979); Michael Sandel, „The Procedural Republic and the Unencumbered Self“, *Political Theory* 12 (1984): 81–96; Quentin Skinner, „The Idea of Negative Liberty: Philosophical and Historical Perspectives“, in *Philosophy in History*, eds. Richard Rorty, J. B. Schneewind, and Quentin Skinner (New York: Cambridge University Press, 1984); Michael Walzer, „Civility and

Civic Virtue in Contemporary America", jo knygoje *Radical Principles* (New York: Basic Books, 1980); ir Gordon Wood, *The Creation of American Republic*: 1776–1787 (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1969).

11 Cituota iš Bellah et al., *Habits of the Heart*, p. 28.

12 Harry N. Hirsch, „The Threnody of Liberalism: Constitutional Liberty and the Renewal of Community", *Political Theory* 14 (1986): 441.

13 William A. Galston, „Liberal Virtues", *American Political Science Review* 82 (1988): 1281.

14 Empiriniuose politikos moksluose įkvėpimo šiam požiūriui į demokratijos veiksmingumo skirtumus teikė garsi Gabrielio A. Almond'o ir Sidney Verba's studija *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963).

15 Walzer, „Civility and Civic Virtue", p. 64.

16 Skinner, „The Idea of Negative Liberty", p. 218.

17 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, ed. J. P. Mayer, trans. George Lawrence (Garden City, N. Y.: Anchor Books, 1969) pp. 525–528.

18 Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Chicago: The Free Press, 1958) p. 85.

19 Čia ir visuose svarstymuose apie pilietinę dorybę mes remiamės įžvalgomis iš Jeff W. Weintraub, *Freedom and Community: The Republican Virtue Tradition and the Sociology of Liberty* (Berkeley: University of California Press, 1992).

20 Walzer, „Civility and Civic Virtue", p. 62.

21 Gianfranco Poggli, *Images of Society: Essays on the Sociological Theories of Tocqueville, Marx, and Durkheim* (Stanford: Stanford University Press, 1972), p. 59.

22 Mark Granovetter, „Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology 91* (November 1985): 481–510.

23 Albert O. Hirschman, *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America* (New York: Pergamon Press, 1984), p. 57 *et passim.*

24 Tocqueville, *Democracy in America*, pp. 513–514.

25 Ibid. p. 515.

26 Almond and Verba, *The Civic Culture*, 11 skyrius.

27 Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press, 1977), pp. 10–11; Lipset, *Political Man*, David Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (New York: Knopf, 1951).

28 „Man regis, jog labiausiai mums įdomios amerikiečių intelektualios ir dorovinės sąjungos. Jų politinės ir gamybinės sąjungos mums puikiai suprantamos, o visos kitos – nekrinta į akis". Tocqueville, *Democracy in America*, p. 517. (Vert. V. Petrauskas. P. 517.)

29 Tocqueville, *Democracy in America*, p. 190.

30 Ne visos vienminčių asociacijos remia demokratinius tikslus ar yra egalitariškai organizuotos; pagalvokime, pavyzdžiui, apie Ku Klux Klaną arba Nacių partiją. Norint įvertinti kokios nors organizacijos reikšmę demokratiniam valdymui, reikia žiūrėti ir į kitas pilietines dorybes, tokias kaip tolerancija bei lygybė.

31 Milton J. Esman and Norman T. Uphoff, *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), p. 40.

32 Esman and Uphoff, *Local Organizations*, pp. 99–180 ir David C. Korten, „Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach", *Public Administration Review* 40 (September-October 1980): 480–511. Esman ir Uphoff ištyrė, kad tokie faktoriai, kaip gamtiniai ištekliai, fizinė infrastruktūra, ekonominiai resursai, pajamų pasiskirstymas, raštingumas ir partijų poliarizacija, akivaizdžiai yra nesusiję su vietinių organizacijų plėtros efektyvumu. Daugiau duomenų apie vietinio dalyvavimo vaidmenį Trečiojo pasaulio raidoje žr.: John D. Montgomery, *Bureaucrats and People: Grassroots Participation in Third World Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988), pp. 42–57 ir ten cituojamus darbus.

33 Banfield, *Moral Basis of a Backward Society*, p. 10.

34 Žr.: Alessandro Pizzorno, „Amoral Familism and Historical Marginality", *International Review of Community Development* 15 (1966): 55–66, ir Sydel F. Silverman, „Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy: Amoral Familism Reconsidered", *American Anthropologist* 70, no. 1 (February 1968): 1–19. Banfieldo knygos paskatinta diskusija yra dalis platesnės mokslinės diskusijos apie tai, ar „kultūra", ar „struktūra" laikytina pirmine priežastimi. Prie šios problemos grįšime šeštame skyriuje.

35 *Le Associazioni Italiane*, ed. Alberto Mortara (Milan: Franco Angeli, 1985). Duomenys yra nuo 1982 m. Į mūsų analizę neįtrauktos pelno siekiančios komercinės organizacijos, turistiniai biurai ir vietiniai nacionalinių organizacijų skyriai; pastarieji neįtraukti manant, kad „importuotos" organizacijos yra blogas polinkio į vietinių asociacijų kūrimą indikatorius.

36 Sporto klubų ir kitų asociacijų paplitimas yra pakankamai glaudžiai susijęs visuose Italijos regionuose ($r = 0{,}59$). Kad išvengtume vieno veiklos sektoriaus dominavimo asociacijų narystės rodiklyje, mes sukonstravome faktorinę reikšmę, kuri vienodai pasveria kiekvieną iš šių dviejų kategorijų (sportą ir kitas sritis). Tačiau nė vienas šioje knygoje pateikiamų statistinių rezultatų nepriklauso nuo tikslaus svorio, priskirto sporto klubams.

37 Tocqueville, *Democracy in America*, pp. 517–518.

38 Mūsų duomenys apie laikraščių skaitomumą paimti iš *Annuario Statisti-*

co Italiano (Rome: Istituto Centrale di Statistica, 1975), p. 135. Jie gerai dera su duomenimis iš 1976, 1980, 1983, 1986 ir 1989 m. Eurobarometro apklausų (r = 0,91). Eurobarometro duomenys taip pat rodo ryšio tarp asociacijų narystės ir laikraščių skaitomumo stiprumą *individualiu* lygmeniu: dažniau nei kartą per savaitę laikraščius skaito 53 proc. grupių narių, palyginti su 33 proc. grupėms nepriklausančiųjų. Tai tinka praktiškai visų rūšių asociacijų nariams, taip pat ir sporto klubų, *bet ne* religinių grupių nariams.

39 Roberto Cartocci, „Differenze territoriali e tipi di voto: le consultazioni del maggio-giugno 1985", *Rivista Italiana di Scienza Politica* 15 (December 1985): 441. Taip pat žr.: Pier Vincenzo Uleri, „The 1987 Referendum", in *Italian Politics*: A Review, vol. 3, eds. Robert Leonardi and Piergiorgio Corbetta (New York: Pinter Publishers, 1989), pp. 155–177.

40 Kaip ir visi indeksai šioje knygoje, dalyvavimo referendumuose aktyvumo 1974–1987 m. indeksas yra faktorinė reikšmė, pagrįsta tik vienu faktoriumi, gauta dalyvavimo aktyvumo penkiuose referendumuose pagrindinių komponentų analizės būdu. Visos šiame skyriuje rodomos koreliacijos, susijusios su balsavimu referendumuose, galioja balsavimo aktyvumui *kiekviename* referendume atskirai. Kitaip tariant, rezultatai visiškai nepaveikti referendumo problemos turinio.

41 Žr.: pvz., Richard S. Katz and Luciano Bardi, „Preference Voting and Turnover in Italian Parliamentary Elections", *American Journal of Political Science* 17 (1980): 97–114; ir Roberto Cartocci, „Otto risposte a un problema: La divisione dell'Italia in zone politicamente omogenee", *Polis* 1 (1987 m. gruodžio mėn.): 481–514. Dėl labai mažo dydžio Aostos slėnio regionas yra vienmandatė apygarda ir todėl nenaudoja preferencinio balsavimo sistemos, taigi jis neįtrauktas į analizę.

42 Ir vėl preferencinio balsavimo 1953–1979 m. indeksas yra faktorinė reikšmė, pagrįsta tik vienu faktoriumi, gautu preferencinio balsavimo šešiuose rinkimuose pagrindinių komponentų analizės būdu.

43 Šie duomenys yra iš 1968 m. Samuelio H. Barneso atlikto nacionalinio tyrimo antrinės analizės; esame dėkingi profesoriui Barnesui, suteikusiam galimybę pasinaudoti šiais duomenimis. Kiekvieno regiono tyrimo ir rinkimų duomenų palyginimas rodo, kad mažiau pilietiškuose regionuose respondentai šiek tiek perdeda nurodydami, kaip dažnai naudojasi preferenciniu balsavimu, bet šis nedidelis perdėjimas, nesvarbu, kokios jo priežastys, iš esmės neiškreipia palyginimo.

44 Šie duomenys yra iš sujungtų 1975, 1977, 1983 ir 1987 m. Eurobarometro tyrimų. Šie tyrimai, papildyti 1968 m. Barneso apklausa, rodo, kad šiek tiek daugiau nei trečdalis Italijos suaugusių gyventojų priklauso vienai ar kelioms antrinėms asociacijoms, *įskaitant profsąjungas*, kurios sudaro šiek tiek daugiau nei 40 proc. visos asociacijų narystės. (Patyrę mokslininkai

mano, kad neišvengiamai ribotas tiriamųjų skaičius šiose apklausose turbūt reiškia, kad rezultatai rodo mažesnę grupių narystę, nei yra iš tikrųjų, tačiau šis galimas nukrypimas yra vienodas visuose regionuose.) Individualiame analizės lygmenyje narystę grupėje geriausiai galima prognozuoti pagal išsilavinimą, lytį (dažniausiai nurodoma priklausomybė profsąjungoms ir sporto klubams) ir gyvenimą pilietiškoje bendruomenėje. Imant visų tipų grupes, įskaitant profsąjungas, pilietiškumas padidina narių skaičių maždaug 10–15 procentinių punktų, vyriškoji lytis – maždaug 15–20 procentinių punktų, o išsilavinimas, viršijantis pradinį, padidina narystę maždaug 20–25 procentiniais punktais. Tarp mažesnio išsilavinimo moterų mažiausiai pilietiškuose regionuose tik 15 proc. teigia priklausančios kokiai nors grupei, o tarp universitetinio išsilavinimo vyrų pilietiškiausiuose regionuose grupių nariais teigia esą 66 proc.

45 Koreliacija tarp institucijų veiksmingumo ir mūsų bendruomenės pilietiškumo rodiklio yra $r = 0{,}53$ *tarp* dvylikos regionų viršutiniame dešiniajame 4.5 pav. kvadrante, ir $r = 0{,}68$ *tarp* aštuonių regionų apatiniame kairiajame kvadrante. Abi yra statistiškai reikšmingos ($p < 0{,}04$).

46 Koreliacija tarp ekonominio išsivystymo ir institucijų veiksmingumo, kontroliuojant bendruomenės pilietiškumo indeksą, yra $r = -0{,}34$, kuri statistiškai nereikšminga ir neteisingos krypties, o koreliacija tarp bendruomenės pilietiškumo indekso ir institucijų veiksmingumo išlieka labai reikšminga ($p < 0{,}0001$). Dvinarė koreliacija tarp bendruomenės pilietiškumo indekso ir mūsų ekonominio išsivystymo rodiklio yra $r = 0{,}77$. Statistikos žinovai čia atpažins potencialias multikolinearumo problemas, bet 5 skyriuje mes pateiksime papildomų duomenų, kurie atskiria ekonominio išsivystymo ir bendruomenės pilietiškumo poveikį. Verta prisiminti perskirstomąją formulę, pagal kurią centrinė vyriausybė suteikia specialų finansavimą neturtingesniems regionams. Šie pervedimai skirti tam, kad apsaugotų šiuos regionus nuo skurdo ir ši išorinė parama gali padėti paaiškinti tą faktą, kad regiono turtingumas pats savaime, pasirodo, neprisideda prie institucijų veiksmingumo, kai kontroliuojamas bendruomenės pilietiškumas.

47 1968 m. Barneso nacionalinėje apklausoje mažiau pilietiškuose regionuose 39 proc. respondentų pripažino asmeniškai pažįstantys parlamento narį, o pilietiškesniuose regionuose – atitinkamai 23 proc. Mūsų 1977 m. apklausoje mažiau pilietiškuose regionuose piliečiai teigė bendravę su regiono valdininkais daugiau nei dvigubai dažniau kaip pilietiškesniuose regionuose.

48 Plg. Sidney Verba, Norman H. Nie, and N. O. Kim, *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1971).

49 Harry Eckstein and Ted Robert Gurr, *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry* (New York: John Wiley and Sons, 1975).

50 Šis palyginimas atitinka Giovanni Sartori'o pateikiamus duomenis *Il Par-*

lamento Italiano (Naples: Edizioni Scientifishe Italiane, 1963), kad tarp nacionalinio parlamento narių nuo 1946 iki 1958 m. iš aukštesnės klasės buvo kilę 61 proc. visų pietiečių, palyginti su 39 proc. tarybų narių iš Šiaurės vidurio, t. y. iš pilietiškesnių regionų. Regionų tarybų narių socialinės kilmės niekur neturėtume perdėti. Kaip aptarta 2 skyriuje, netgi Pietuose tarybų nariai dažniausiai kilę iš viduriniosios klasės.

51 1970 ir 1976 m. visų tarybų narių klausėme: „Kalbant apie šį regioną, daug diskutuojama, ar reiktų, kad masės labiau dalyvautų. Kokį praktinį vaidmenį, jūsų nuomone, galėtų turėti bendruomenės piliečiai regiono reikaluose?" Atsakymai buvo koduojami keletoje dimensijų, įskaitant paramą didesniam piliečių dalyvavimui.

52 Pajamų pasiskirstymas, rekonstruotas iš agreguotų 1975–1989 Eurobarometro tyrimų (apklausoje nurodytų šeimos pajamų svyravimų regiono viduje koeficientas), yra lygesnis pilietiškesniuose regionuose (r = 0,81). Kontroliuojant pilietiškumą, pajamų nelygybė ir veiksmingumas nesusiję, tačiau multikolinearumas maskuoja rezultatus.

53 Robert D. Putnam, „Studying Elite Political Culture: The Case of Ideology", *American Political Science Review* 65 (September 1971): 651–681, ištyrė, kad tarp italų (ir britų) politikų stiprus prisirišimas prie vertybių ir nuostatų sistemos nėra nesuderinamas su pasirengimu ieškoti kompromisų.

54 Žr.: Carol A. Mershon, „Relationships among Union Actors after the Hot Autumn", *Labour* 4 (1990): 46–52, ir I. Regalia, „Democracy and Unions: Towards a Critical Appraisal", *Economic and Industrial Democracy* 9 (1988): 345–371.

55 Salvatore Coi, „Sindicati in Italia: iscritti, apparato, finanziamento", *Il Mulino* 28 (1979): 201–242, citata iš p. 206. Coi atkreipia dėmesį, kad vienijimasis į profsąjungas iš tiesų yra didesnis viešajame sektoriuje ir žemės ūkyje nei pramonėje.

56 Tarp nekvalifikuotų darbininkų vyrų profsąjungoms priklauso 39 proc. pilietiškesniuose regionuose ir 21 proc. mažiau pilietiškuose regionuose. Tarp vadovų ir specialistų vyrų narystė profsąjungoje siekia 15 proc. pilietiškesniuose regionuose, o mažiau pilietiškuose – tik 8 proc. 12 proc. ūkininkų vyrų pilietiškesniuose regionuose yra profsąjungų nariai, o tai yra keturis kartus daugiau nei mažiau pilietiškuose regionuose. Apskritai paėmus, maždaug 15 proc. visų Italijos suaugusiųjų yra profsąjungų nariai ir 25 proc. yra profsąjungų dukterinių organizacijų nariai. Visi šie duomenys paimti iš agreguotų 1976, 1985, 1988 ir 1989 m. Eurobarometro apklausų.

57 Šio pastebėjimo istorinį patvirtinimą žr. 5 skyriuje, pp. 157–158.

58 Žr.: Percy Allum, „Uniformity Undone: Aspects of Catholic Culture in Postwar Italy", in *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass*

and Popular Culture, ed. by Zygmunt G. Baranski and Robert Lumley (London: Macmillan, 1990).

59 Bažnyčią dažniau lanko moterys ir vyresniosios kartos žmonės, bet šie pilietinio aktyvumo skirtumai išlieka kontroliuojant lytį ir amžių. Visi šiame paragrafe gauti rezultatai remiasi sujungtomis Eurobarometro 1975–1989 m. apklausomis.

60 Gianfranco Poggi, *Italian Catholic Action* (Stanford: Stanford University Press, 1967); Allum, „Uniformity Undone", ypač p. 85, p. 91; ir Paul Ginsborg, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics* 1943–1988 (London: Penguin Books, 1990), pp. 169–170, p. 348.

61 Tam tikra šios taisyklės išimtis, tačiau visai suprantama tai, kad pilietiškesnių bendruomenių gyventojai labiau domisi *vietiniais* reikalais nei jų kolegos iš mažiau pilietiškų regionų.

62 Šiame paragrafe išdėstyti apibendrinimai remiasi agreguotais Eurobarometro 1975–1989 m. tyrimais.

63 Sidney G. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy* (New Heaven: Yale University Press, 1967), ypač pp. 80–81, pp. 198–246, citatos iš p. 7 ir p. 75 (išskirta originale).

64 Šie duomenys yra iš 1986 ir 1988 m. Eurobarometro tyrimo. „Žemas" išsilavinimas nurodo 62 proc. suaugusiųjų, kurie baigė mokytis jaunesni nei 15 metų, „aukštas" žymi visus likusius. Bejėgiškumo jausmas yra glaudžiai susijęs su nepasitenkinimu Italijos demokratijos būkle. Bejėgiškumo indeksas koreliuoja $r = -0{,}19$ su išsilavinimu, $r = -0{,}15$ su bendruomenės pilietiškumo indeksu ir $r = 0{,}26$ su respondento pasitenkinimu tuo, „kaip demokratija veikia Italijoje".

65 Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984), p. 179.

66 Detalesnę diskusiją apie organizuotą nusikalstamumą mažiau pilietiškuose regionuose žr. 5 skyriuje (p. 146–148).

67 Net pilietiškesniuose regionuose tik trečdalis respondentų pasirinko „pasitikėjimo" alternatyvą, bet tai tik keletu procentinių punktų mažiau nei Amerikoje tuo pačiu metu, pateikus tokius pat klausimus. Žr.: Eric M. Uslaner, „Comity in Context: Confrontation in Historical Perspective", *British Journal of Political Science* 21 (1991): 61.

68 Punktai apie griežtesnę teisėtvarką paimti iš 1972 m. nacionalinio tyrimo, vadovaujamo Samuelio H. Barnes'o ir Giacomo Sani'o, kuriems esame dėkingi už leidimą pasinaudoti duomenimis. Ronald Inglehart knygose *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics* (Princeton: Princeton Univerity Press, 1977) ir *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton: Princeton University Press, 1990) teigia, kad balansas tarp „materialistinių" ir „postmaterialistinių" vertybių turi svarbią reikšmę politiniam elgesiui. Remdamiesi sujungtų

1976–1989 m. Eurobarometro apklausų duomenimis nustatėme, kad kontroliuojant amžiaus, išsilavinimo, šeimos pajamų, bažnyčios lankymo, lyties ir regiono turtingumo poveikį, žmonės pilietiškesniuose regionuose daug dažniau pabrėžia tokius reikalavimus kaip „daugiau galimybių paveikti valdžią" ir „ginti žodžio laivę" ir daug rečiau – „palaikyti tvarką šalyje". Skirtumai ketvirtosios Inglehart'o vertybės atžvilgiu („kovoti su kainų kilimu") nėra reikšmingi. Šie kontrastai, nors nelabai dideli pagal absoliutinius skaičius, dera su mūsų pilietinės bendruomenės apibūdinimu: paėmus du vienodai išsilavinusius, vienodai turtingus, vienodai religingus to paties amžiaus vyrus arba moteris – vieną iš pilietiškesnio regiono, kitą iš mažiau pilietiško – pilietiškesnės bendruomenės gyventojui labiau rūpi demokratija ir mažiau valdžia. Kaip ir Inglehart'as, mes tikime, kad tokie kultūriniai skirtumai yra svarbūs, nors mūsiškis jų kilmės aiškinimas (5 ir 6 skyrius) šiek tiek skiriasi nuo jo aiškinimo.

69 Duomenys yra iš agreguotų Eurobarometro 1975–1989 m. apklausų 4.14 pav. apibendrinami rezultatai apima atsakymus „labai patenkintas" ir „patenkintas". Kadangi imtis didelė, atskirų regionų rezultatai yra pakankamai patikimi. Daugianarėje regresijoje, prognozuojančioje pasitenkinimą gyvenimu pagal pajamas, bažnyčios lankymo dažnį, bendruomenės pilietiškumą, amžių, išsilavinimą, lytį ir interviu datą (kad būtų galima patikrinti galimas tendencijas bėgant laikui), tik trys pirmieji yra reikšmingi. *Beta* koeficientai yra 0,16 religijai, 0,15 pajamoms ir 0,14 pilietinei bendruomenei.

70 Žr.: pvz., Richard Dagger, „Metropolis, Memory, and Citizenship", *American Journal of Political Science* 25 (1981): 715–737; Alasdair MacIntyre, *After Virtue* (Notre Dame: Notre Dame University Press, 1981); ir Michael Taylor, *Community, Anarchy and Liberty* (New York: Cambridge University Press, 1982). Žinoma, ne visi pilietinės bendruomenės idealo šalininkai garbino tradicinį kaimą; Tocqueville, pavyzdžiui, bijojo, kad pažįstamų ir giminių ryšių galia kaimiškojoje Prancūzijoje gali slopinti pilietinį angažuotumą. Apie valstiečių kaimų įvairovę pagal tai, kiek jie savanoriškai bendradarbiauja kolektyvinių gėrybių labui, žr.: Rober Wade, *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India* (New York: Cambridge University Press, 1988).

71 James Watson, *The Mafia and Clientelism: Roads to Rome in post-War Calabria* (New York: Routledge, 1988), pp. 98–99. Net atsitiktiniai *Circolo dei Nobili* (Kilmingųjų klubas), kaip rodo pats pavadinimas, vargiai tėra egalitarinio socialinio solidarumo jėga.

72 Mūsų istorija čia susikerta su seniai besitęsiančiais debatais apie patronatu paremtą politinės mašinos efektyvumą Amerikos miestuose. „Baltarankiai" „gero valdymo" šalininkai (jų priešininkų kartais vadinami „goo-goos") paniekinamai žiūrėjo į „bosizmą", o „sugrubusių rankų" patronato

gynėjai įrodinėjo, kad ši mašina integravo imigrantų grupes į politinį gyvenimą bei užtikrino tinkamą gatvių valymą ir rūpestingus rūpybos darbuotojus. Valdymas patronato būdu veikia, teigė partijos senbuviai. Iš mūsų Italijos kontrasto paaiškėja, kad tai, ko abi pusės nepastebėjo, yra fundamentinis socialinis egalitarizmas ir tankūs horizontalūs pilietinio solidarumo tinklai, tradiciškai formavę Amerikos socialinį audinį netgi dideliuose miestuose. Apytiksliai kalbant, Amerikos miestuose egzistavo patronatas, bet ne klientelizmas. Ar šios miestų mašinos iš tiesų buvo tokios efektyvios, kaip teigia jų šalininkai, ar, kita vertus, pastaraisiais metais socialinis audinys pavojingai sudūlėjo, yra du svarbūs klausimai, verti tolesnio tyrimo. Apie Amerikos miestų politikos analizę, tam tikrais atžvilgiais analogišką mūsų Italijos tyrimui, žr.: Terry Nichols Clark and Lorna Crowley Ferguson, *City Money: Political Processes, Fiscal Strain, and Retrenchement* (New York: Columbia University Press, 1983).

73 *Oxford English Dictionary* apibrėžtas kaip „gero pilietiškumo stygius".

74 Cicero, *Republic*, I, 25, cituota iš George H. Sabine, *A History of Political Theory*, 3rd ed. (New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1961), p. 166.

75 Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (1970, reprint ed., New York: Liberal Arts Press, 1955), p. 110.

76 Gabriel Almond, „Comparative Political Systems", *Journal of Politics* 18 (1956): 391–409. Taip pat žr.: Gabriel Almond and Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little Brown, 1966); James Bryce, *Modern Democracies* (New York: Macmillan Co., 1921), 15 skyrius; ir Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven; Yale University Press, 1971), pp. 110–111.

77 Giovani Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1976), ypač 6 ir 10 skyriai.

78 G. Bingham Powell, *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence* (Cambridge: Harvard University Press, 1982), p. 41.

79 Michael Walzer, „Civility and Civic Virtue in Contemporary America", p. 69.

80 Barber, *Strong Democracy*, p. 117.

81 Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti, and Franco Pavoncello, „Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government", *American Political Science Review* 77 (March 1983): 56, 67.

82 Duomenys paimti iš agreguotų 1975–1989 m. Eurobarometro tyrimų. Pagal šiuos duomenis 54 proc. šiaurės Italijos gyventojų baigė mokyklą būdami 15 metų ar anksčiau, o pietiečių – atitinkamai 57 proc. Pagal 1981 m. gyventojų surašymą neraštingumas sumažėjęs iki nereikšmingos proporcijos ir koncentruotas vyriausio amžiaus gyventojų grupėje, nors tebebuvo šiek tiek aukštesnis Pietuose (4,6 proc.) nei Šiaurėje (0,9 proc.).

83 Dažnai manoma, kad Mezzogiorno yra mažiau urbanizuotas nei šiaurinė

Italija, bet tai paprasčiausiai netiesa. 1986 m. miestuose, turinčiuose 20 000 ar mažiau gyventojų, gyveno 51 proc. šiaurinės dalies gyventojų ir 42 proc. pietiečių, o daugiau nei 250 000 gyventojų turinčiuose miestuose gyveno 15 proc. šiauriečių ir 22 proc. pietiečių. Net neįtraukus Lacijaus (kuriame dominuoja Roma), atitinkami skaičiai Mezzogiorne buvo 46 proc. ir 14 proc. Trumpai tariant, Pietūs yra šiek tiek labiau urbanizuoti nei Šiaurė.

84 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968); Nelson W. Polsby, „The Institutionalization of the U. S. House of Representatives", *American Political Science Review* 62 (1968); 144–168; John R. Hibbing, „Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons", *American Journal of Political Science* 32 (August 1988): 681–712.

85 Putnam, Leonardi, Nanetti, and Pavoncello, „Explaining Institutional Success", p. 72.

86 Trys iš keturių sėkmingiausių regionų vyriausybių 1978–1985 metais buvo PCI vadovaujamos per visą 1970–1985 laikotarpį, o ketvirtoji buvo PCI vadovaujama 1975–1985 m. laikotarpiu, kai jos veiksmingumas pastebimai pagerėjo. Tačiau visi keturi regionai turi pilietines tradicijas, kurios (kaip matysime penktame skyriuje) keletu amžių senesnės už komunistų partiją. (Jei yra priežastinis ryšys tarp pilietiškumo ir komunistų partijos stiprumo, tai pirmasis turi būti antrojo priežastis.) Daugianarėje regresijoje ir bendruomenės pilietiškumo indeksas (*beta* = 0,76, T = 9,19, p < 0,0000), ir PCI valdymo metų skaičius (*beta* = 0,31, T = 3,73. p < 0,002) yra reikšmingi faktoriai, leidžiantys nuspėti mūsų institucijų veiksmingumo indeksą. Kita vertus, kontroliuojant pilietiškumą, PCI buvimas vyriausybėje nėra susijęs su piliečių pasitenkinimu savo regiono vyriausybe.

87 1985 m. PCI įėjo į Kalabrijos vyriausybę – mažiausiai pilietiškos iš visų dvidešimties regionų, o 1984–1989 metais PCI buvo taip pat gana nepilietiškos Sardinijos vyriausybėje, tačiau mūsų veiksmingumo vertinimas šio laikotarpio neapėmė.

Penktas skyrius

1 Šiame skyriuje pateikta Italijos pilietinio gyvenimo apžvalga negali pretenduoti į išsamią aštuonių turtingų Italijos istorijos amžių apskaitą. Mūsų istorija prasideda nuo vienuoliktojo amžiaus pirmiausia dėl to, kad socialinio ir politinio gyvenimo pobūdis ankstyvaisiais viduramžiais tarp Romos žlugimo ir 1000 m. daugeliu atžvilgių tebėra nepažintas. Mūsų teorinių argumentų požiūriu blogiausia tai, kad šiaurinių komunų kilmė ir priešis-

torė iki šiol skendi nežinioje. J. K. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy: The Evolution of the Civil Life, 1000–1350* (London: Macmillan, 1973) pastebi: „Reikšminga, kad jokiam istorikui nepasisekė įrodyti pilietinių institucijų tęstinumo nuo vėlyvosios Romos iki viduramžių nė viename mieste į šiaurę nuo Romos... Bandyti žvilgterėti į iškylančias Italijos komunas yra nedėkingas patyrimas; taip dažnai įrodymai, regis, pasirodo šiek tiek per anksti arba šiek tiek per vėlai" (p. 14, p. 49). Taip pat žr.: Daniel Waley, *The Italian City-Republics*, 2nd ed. (New York: Longman, 1978), pp. 1–8. Mes dėkingi žymiam Italijos viduramžių specialistui Richardui Goldthwaite'ui, paskatinusiam mūsų istorinius tyrimus ir įspėjusiam apie galimus apsirikimus, nors jis neatsako už likusias klaidas.

2 J. K. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 38. Pasidalijimas tarp Normanų karalystės Pietuose ir komuninių respublikų Šiaurėje daugeliu atžvilgių atitinka ribas tarp bizantiškųjų ir Romos katalikų valdų ankstesnėje epochoje. Ar ši paralelė rodo realias ir tvirtas regionų tradicijas dar išsamiau nei aptartos šiam skyriuje, yra svarbus klausimas ateities tyrinėtojams.

3 T*he Times Atlas of World History*, 3rd edition, eds. Geoffrey Barraclough and Norman Stone (London: Times Books, 1989), p. 124.

4 Harry Hearder, *Italy: A Short History* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 69.

5 John Larner, *Italy in the Age of Dante and Petrarch*: 1216–1380 (New York: Longman, 1980), pp. 27–28.

6 Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 119.

7 Larner, *Italy*, pp. 16–37.

8 *Times Atlas of World History*, p. 124.

9 Denis Mack Smith, *A History of Sicily: Medieval Sicily: 800–1713* (New York: Viking Press, 1968), p. 54; Larner, *Italy*, pp. 28–29.

10 Lerner, *Italy*, p. 31.

11 Denis Mack Smith, *History of Sicily*, pp. 55–56. Taip pat žr.: Giovanni Tobacco, *The Struggle for Power in Medieval Italy: Structures of Political Rule* (New York: Cambridge University Press, 1989), p. 191 ir pp. 237–244.

12 Pietr Kropotkin, *Mutual Aid: A Factor of Evolution* (London: Heinemann, 1902), p. 166.

13 Frederic C. Lane, *Venice and History* (Baltimore: Jihns Hopkins University Press, 1966), 32 skyrius „At the Roots of Republicanism", p. 535.

14 Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 57. Taip pat žr.: Larner, *Italy*, p. 86, ir Tobacco, *Struggle for Power in Medieval Italy*, ypač p. 188 ir pp. 203–204.

15 Lauro Martines, *Power and Imagination: City-States in Renaissance Italy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988), p. 148, apskaičiuo-

ja, kad rinkimų teisę turėjo nuo 2 iki 12 proc. komunos gyventojų, bet Larner, *Italy*, p. 122, nurodo, kad Florencijoje kas penktas vyras turėjo politines teises, o Waley, *Italian City-Republics*, pp. 51–54, leidžia tikėtis dar didesnio aktyvumo.

16 Waley, *Italian City-Republics*, pp. 29–31, 51–52.

17 Lane, *Venice and History*, p. 524.

18 Naudingą respublikų vyriausybinių institucijų apžvalgą žr.: Waley, *Italian City-Republics*, pp. 25–54.

19 Marvin B. Becker, *Medieval Italy: Constraints and Creativity* (Bloomington: Indiana University Press, 1981), p. 60.

20 Bent jau nuo aštuonioliktojo amžiaus *laisez faire* ekonomistai ir politikai labai skeptiškai vertino gildijų socialinį-ekonominį poveikį. Neseniai Mancuras Olsonas vėl iškėlė šį argumentą savo įkvepiančioje knygoje *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982): „Nors jos savo nariams teikė draudimą ir socialines pašalpas, pirmiausia gildijos buvo paskirstymo koalicijos, naudojusios monopolinę galią ir dažnai politinę galią savo interesams tenkinti... Jos taip pat mažino ekonomikos efektyvumą ir atitolino technologines inovacijas." (p. 125). Nors čia ne vieta išsamiai įvertinti viduramžių gildijų socialines pasekmes, mūsų šioje knygoje dėstomi argumentai leidžia suprasti, kad ir koks bebūtų kitas, žalingesnis, jų poveikis, gildijos žymėjo svarbų horizontalių socialinių tinklų, teigiamai prisidėjusių ir prie valdymo, ir prie ekonomikos veiksmingumo, plėtros etapą. Panašią argumentaciją apie pozityvias gildijų funkcijas žr.: Charles R. Hickson ir Earl A. Thompson, „A New Theory of Guilds and European Economic Development", *Explorations in Economic History* 28 (1991); 127–168, ir Avner Greif, Paul Milgrom, and Barry Weingast, „The Merchant Gild as a Nexus of Contracts", nepublikuotas rankraštis (Stanford, California: Hoover Institute, 1992).

21 Kropotkin, *Mutual Aid*, p. 174.

22 Larner, *Italy*, p. 196.

23 Ibid., p. 113.

24 Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 80.

25 Hearder, *Italy: A Short History*, p. 76.

26 Becker, *Medieval Italy*, p. 36, 32 išnaša.

27 Larner, *Italy*, p. 114. Tobacco, *The Struggle for Power in Medieval Italy*, p. 222 nurodo, kad tryliktojo amžiaus pradžioje Florencija didžiavosi 150 privačių gynybinių bokštų.

28 Waley, *Italian City-Republics*, pp. 97, 114.

29 Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 83.

30 Ibid., p. 95.

31 Waley, *Italian City-Republics*, pp. 32–36.

32 Ibid., p. 13.
33 William J. Bouwsma, „Italy in the late Middle Ages and the Renaissance", in *The New Encyclopedia Britannica: Macropaedia* (Chicago: Encyclopedia Britannica, 1978), vol. 9, p. 1134.
34 Martines, *Power and Imagination*, p. 111.
35 Larner, *Italy*, p. 189.
36 John Hicks, *A Theory of Economic History* (New York: Oxford University Press, 1969), 3–4 skyriui.
37 Hicks, *Theory of Economic History*, p. 40.
38 Ibid., 5 skyrius.
39 Becker, *Medieval Italy*, p. 19.
40 Amatai ir smulkios manufaktūros taip pat buvo svarbūs komuninių respublikų ekonomikai. Pavyzdžiui, vilnos pramonė išlaikė trečdalį Florencijos gyventojų. Tačiau ši veikla buvo būdinga ne tik Italijos miestams-valstybėms, o tarptautinės prekybos ir finansų srityje italai buvo beveik monopolistai. Pavyzdžiui, XIII a. 10 dešimtmetyje Londone buvo ne mažiau kaip 14, o Paryžiuje – 20 Italijos bankų filialų. Žr.: Larner, *Italy*, pp. 187, 189.
41 Becker, *Medieval Italy*, pp. 85, 177 (išskirta originale). Taip pat žr.: Janet Coleman, „The Civic Culture of Cintracts and Credit: A Review Article", *Comparative Studies in Society and History* 28 (1986): 778–784.
42 Carlo M. Cipolla, *Before the Industrial Revoliution: European Society and Economy, 1000–1700*, 2nd edition (London: Metheun, 1980), pp. 198–199. Taip pat žr.: Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 71.
43 Larner, *Italy*, p. 198.
44 Ibid., p. 115.
45 Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 94.
46 Bouwsma, „Italy in the late Middle Ages and the Renaissance", p. 1134. Larner, *Italy*, p. 183, ir Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 153, pateikia šiek tiek kitokį didžiausių Italijos miestų sąrašą, keldami Milaną ir Genują pirmiau Palermo, bet visi sutinka dėl Italijos pranašumo Europoje.
47 Larner, *Italy*, p. 29.
48 Bouwsama, „Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance", p. 1136.
49 Larner, *Italy*, p. 160 nurodo, kad „šešioliktojo amžiaus viduryje Bažnyčiai pusiasalio šiaurėje ir viduryje priklausė tik 10–15 proc. žemės, o pietuose ji dar išlaikė 65–75 proc."
50 Cipolla, *Before the Industrial Revolution*, p. 148. Cipolla šioje ištraukoje aprašo skirtumą tarp feodalinio ir komuninio modelio visoje Europoje, tačiau jis aiškiai parodo, kad šis skirtumas ypač tinka šiaurinės ir pietinės Italijos kontrastui.
51 Philip Ziegler, *The Black Death* (London: Penguin, 1970), pp. 40–62; Hearder, *Italy: A Short History*, pp. 98–99.

52 Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 107.
53 Ibid., p. 142.
54 Larner, *Italy*, p. 146, pažymi, kad „pats poreikis ratifikuoti svarbesnius *signore:* valstybės aktus bendrose tarybose atspindi mentalitetą, tvirtai besilaikantį principo: kas liečia visus, turi būti patvirtinta visų.“ Taip pat žr.: Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State* (London: Verso, 1974), p. 162.
55 Žr.: informatyvų žemėlapį in *The Times Atlas of World History*, p. 124, kuriuo iš dalies remiasi 5.1 paveikslas. Taip pat žr.: Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, 4 žemėlapį, ir Larner, *Italy*, pp. 137–150.
56 Nicolo Machiavelli, *The Discourses* (London: Penguin Books, 1970), ed. Bernard Crick, trans. Leslie J. Walker, I knyga, 55 skyrius, p. 243, p. 246.
57 Bouwsma, „Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance“, p. 1142.
58 Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 8, cituojantis Matteo Palmieri'io Della Vita Civile, išleistą XV a. 4 dešimtmetyje. Apie Italijos politinę mintį šiuo laikotarpiu ypač žr.: J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* (Princeton: Princeton University Press, 1975).
59 Larner, *Italy*, p. 51.
60 Bouwsma, „Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance“, p. 1139.
61 Griežtai kalbant, Sicilijos ir kontinentinės pietinės karalystės dalys 1282 m. buvo padalytos tarp Aragonų ir Angevinų dinastijų, tačiau vėliau jos vėl buvo suvienytos kaip Dviejų Sicilijų karalystė. Į žemėlapį neįtrauktos kai kurios periferinės sritys – Sardinija, vakarų Pjemontas ir Trentinas – kurios tuo metu labiau šliejosi prie Ispanijos, Prancūzijos ir Vokietijos.
62 Hearder, *Italy: A Short History*, pp. 131–132, p. 136; Waley, *Italian City-Republics*, p. 17, ir Cipolla, *Before the Industrial Revolution*, p. 162, p. 262.
63 Carlo Tullio-Altan, in *La nostra Italia: Arretratezza socioculturale, clientelismo, transformismo e rebellismo dall'Unità ad oggi* (Millan: Feltrinelli, 1986), pp. 31–35. Sekdamas Max'u Weber'iu, žymus italų sociologas Tullio-Altan komuninių respublikų ir jų nulemtos ekonominės pažangos saulėlydį aiškina kontrreformacija, kuri atribojo Italiją nuo protestantiškosios etikos, susiejusios asmeninį išganymą ir socialinę pareigą, poveikio. Išsamesnis istorinis įvertinimas turėtų, aišku, atsižvelgti ir į prekybos kelių persikėlimą iš Viduržemio jūros į Atlanto vandenyną bei daugelį kitų veiksnių.
64 Sydel F. Silverman, *Three Bells of Civilization: The Life of an Italian Hill Town* (New York: Columbia University Press, 1975), pp. 93–95; Silverman, „Agricultural Organization, Social Structure and Values in

Italy: Amoral Familism Reconsidered", *American Anthropologist* 70 (February 1968): 9.
65 Maurice Vaussard, *Daily Life in Eighteenth Century Italy*, trans. Michael Heron (New York: Macmillan, 1963), p. 17.
66 Per patį komuninių respublikų žydėjimą Šiaurė buvo labiau urbanizuota nei pietūs, bet taip nebuvo visą laiką. Paliekant nuošalyje istorinius pietinius Neapolio, Palermo ir Romos didmiesčius, didelė dalis pietinių valstiečių gyveno „agromiestuose", kasdieną važinėdami į laukus. Kaip pažymėjome 4 skyriaus 83 išnašoje, šiuolaikinės Italijos Pietūs labiau urbanizuoti nei Šiaurė.
67 Harry Hearder, *Italy in the Age of the Risorgimento: 1790–1870* (New York: Longman, 1983), p. 126.
68 Bouwsma, „Italy in the late Middle Ages and the Renaissance", p. 1139.
69 Gianni Toniolo, *An Economic History of Liberal Italy: 1850–1918*, trans. Maria Rees (New York: Routledge, 1990), p. 38, cituojantis P. Villani, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione* (Bari: Laterza, 1973), p. 155.
70 Anthony Pagden, „The Destruction of Trust and its Economic Consequences in the Case of Eighteenthe-century Naples", in *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, ed. Diego Gambetta (Oxford: Blackwell, 1988), pp. 127–141.
71 Maurice Agulhon, *The Republic in the Village: The People of the Var from the French Revolution to the Second Republic*, trans. Janet Lloyd (New York: Cambridge University Press, 1982), ypač pp. 124–149.
72 Ibid., pp. 131–132.
73 Ibid., p. 128.
74 Ibid., pp. 157, 302.
75 Ibid., p. 150.
76 1859–1860 m. Pjemonto monarchija po sudėtingo diplomatinio žaidimo šachmatais aneksavo didelę dalį Italijos pusiasalio, o Viktoras Emanuelis II 1861 m. buvo paskelbtas suvienytos Italijos karaliumi. Venecija buvo prijungta 1866 m., Roma – 1870 m., kurie paprastai ir laikomi galutinio susivienijimo data. Vėliau Triestas ir Trentinas-Alto Adidžė buvo laimėti 1919 m. Versalio sutartimi. Smulkiau žr.: Hearder, *Italy in the Age of the Risorgimento: 1790–1870.*
77 Lombardijos liberalų traktavimą šiuo atžvilgiu žr.: Kent Roberts Greenfield, *Economics and Liberalism and Liberalism in the Risorgimento: A Study of Nationalism in Lombardia, 1814–48* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1965), taip pat Raymond Grew, *A Sterner Plan for Italian Unity: The Italian National Society in the Resorgimento* (Princeton: Princeton University Press, 1963).
78 Carlo Trigilia, „Sviluppo economico e transformazioni sociopolitiche dei

sistemi territoriali e economia diffusa", *Quaderni della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli* (Milan) 16 (1981): 57.

79 Žr.: Martin Clark, *Modern Italy* 1971–1982 (New York: Longman, 1984), pp. 76–77, ir Maurice F. Neufeld, *Italy: School for Awakening Countries: The Italian Labor Movement in Its Political, Social, and Economic Setting from 1800 to 1960* (Ithaca, New York: New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, 1961), pp. 60, 175–176. Broliškos etninės asociacijos, iškilusios tarp Amerikos imigrantų grupių devynioliktajame amžiuje, taip pat dažnai tarnavo kaip tarpusavio pagalbos bendrijos. Žr.: Michael Hechter, *Principles of Group Solidarity* (Berkeley: University of California Press, 1987), pp. 112–120.

80 Neufeld, *Italy: School for Awakening Countries*, pp. 176–177.

81 Ibid., p. 177.

82 Clark, *Modern Italy*, p. 76.

83 Denis Mack Smith, *Italy: A Modern History* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1959), p. 243.

84 Neufeld, *Italy: School for Awakening Countries*, p. 185.

85 Ibid., p. 64.

86 Clark, *Modern Italy*, p. 87, p. 107; taip pat žr.: Paul Ginsborg, „Family, Culture and Politics in Contemporary Italy", in *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culturei*, eds. Zygmunt G. Baranski and Robert Lumley (London: Macmillas, 1990), p. 29.

87 Plg. 4 skyrių, pp. 107–109.

88 Clark, *Modern Italy*, p. 142.

89 Donald H. Bell, „Worker Culture and Worker Politics," *Social History* 3 (January 1978): 1–21.

90 Samuel H. Barnes, *Representation in Italy: Institutionalized Tradition and Electoral Choice* (Chicago: University of Chicago Press, 1977) pateikia susistemintus duomenis, paremiančius šią interpretaciją.

91 Žr.: Sidney G. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy* (New Haven: Yale University Press, 1967), ypač pp. 239–241 ir pp. 300–342 bei Luigi Graziano, „Patron-Client Relationships in Southern Italy", *European Journal of Political Research* 1 (1973): 3–34. Po fašistinio intarpo buvę *popolari* aktyvistai, tokie kaip Alcide de Gasperi, įkūrė Krikščionių demokratų (DC) partiją, kuri tapo vyraujančia politine jėga Italijos respublikoje. Tačiau skirtingai nei *Partito popolare*, DC didelę dalį savo rinkiminės paramos Pietuose sėmėsi iš patrono-kliento tinklų.

92 Sydel F. Silverman, „Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy", p. 9.

93 Ginsborg, „Family, Culture and Politics", pp. 28–29.

94 Kaip cituota Piero Bevilacqua, „Uomini, terre, economie", in *La Calab-*

ria, eds. Piero Bevilacqua and Augusto Placanica (Turin: Einaudi, 1985), pp. 295–296.

95 Denis Mack Smith, *Italy: A Modern History*, p. 35.

96 Kai kurie mokslininkai pabrėžia žemės nuosavybės struktūrą kaip pagrindinį kintamąjį, paaiškinantį Italijos papročius, politiką, socialinius santykius ir ekonomiką. Žr.: pvz., Silverman, „Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy“ ir (bendresnio pobūdžio) William Brustein, *The Social Origins of Political Regionalism: France, 1849–1981* (Berkeley: University of California Press, 1988). Nors neneigiame visos šio veiksnio reikšmės, abejojame, kad jis gali paaiškinti mūsų aprašytus pilietiškumo tęstinumus iš dalies dėl to, kad tradicinė žemės nuosavybės struktūra Italijoje keitėsi sudėtingais būdais, kurie geriausiu atveju netobulai koreliuoja su šiomis tradicijomis (žr.: Clark, *Modern Italy*, pp. 12–18) iš dalies dėl ypatingo vaidmens, kurį vaidino Italijos miestai kuriant ir išlaikant šias tradicijas, ir iš dalies dėl to, kad pokarinės žemės reformos Mezzogiorne, kaip matyti, neturėjo didelės įtakos čia aprašytai jo politinei kultūrai. Žr.: Michael A. Korovkin, „Exploitation, Cooperation, Collusion: An Enquiry into Patronage“, *European Journal of Sociology* 29 (1988): 105–126.

97 Paul Ginsborg, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943–1988* (London: Penguin Books, 1990), pp. 33–34; cituota ištrauka yra iš Piero Bevilacqua, „Quadri mentali, cultura e rapporti simbolici nella societa rurale del Mezzogiorno,“ *Italia Contemporanea* 36 (1984); 69.

98 Šiuos ir daug kitų pavyzdžių žr.: Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 27.

99 Cituota iš Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 13.

100 Banfield, *Moral Basis of a Backward Society*.

101 Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, p. 43.

102 Manlio Rossi-Doria, *Dieci Anni di Politica Agraria nel Mezzogiorno* (Bari: Laterza, 1958), p. 23, cituota iš Tarrow, *Peasant Communism*, p. 61.

103 Tarrow, *Peasant Communism*, p. 7, pp. 75–77, *et passim*; Henner Hess, *Mafia and Mafiosi: The Structure of Power*, trans. Ewald Osers (Lexington, Mass.: Lexinton Books, 1973).

104 Graziano, „Patron-Client Relationships in Southern Italy“, pp. 5, 11; įterpta ištrauka yra iš Pasquale Turiello, *Governo e governati in Italia* (Bologna: Zanichelli, 1882), p. 148.

105 A. Caracciolo, *Stato e società civile: Problemi dell' unificazione italiana* (Torino: Einaudi, 1977), p. 86, cituota iš Tullio-Altan, La nostra Italia, p. 53.

106 Pino Arlacchi, *Mafia, Peasants and Great Estates: Society in Traditional Calabria*, trans. Jonathan Steinberg (New York: Cambridge University Press, 1983); S. N. Eisenstadt and L. Roniger, *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (New York:

Cambridge University Press, 1984), pp. 65–67; Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, p. 68 ir Graziano, „Patron-Client Relationships in Southern Italy".

107 Leopoldo Franchetti, *Inchiesta in Sicilia* (Florence: Valecchi, 1974; pirmasis leidimas 1877), kaip atpasakota Tullio-Altan, La nostra Italia, p. 63. Tullio-Altan (kuris taip pat cituoja N. Dalla Chiesa, *Il potere mafioso: Economia e ideologia* [Milan, Mazzotta, 1976], p. 64) teigia, kad klientelizmas Pietuose labai sustiprėjo po 1876 m., iškilus nacionaliniam aljansui tarp Pietų aristokratijos ir reakcingosios šiaurinės buržuazijos dalies.

108 Diomede Ivone, „Moral Economy and Physical Life in a Large Estate of Southern Italy in the 1800s," *Journal of Regional Policy* 11 (January/March 1991): 107–110, reziumuoja Marta Petrusewicz, *Latifondo: Economia morale e vita materiale in una periferia dell'Ottocento* (Venice: Marsilio, 1989).

109 Graziano, „Patron-Client Relationships in Southern Italy," p. 26.

110 Clark, *Modern Italy*, pp. 69–73.

111 Antonio Gramsci, *Antologia degli Scritti*, eds. Carlo Salinari and Mario Spinella (Rome: Riuniti, 1963) vol. 1, p. 74, cituota iš Tarrow, *Peasant Communism*, p. 3.

112 Hess, *Mafia and Mafiosi*, p. 18.

113 Ibid., p. 25. Taip pat žr.: Tullio-Altan, *La nostra Italia*, pp. 67–76, ir Graziano, „Patron-Client Relationships in Southern Italy", p. 10, kuris aprašo mafiją kaip „specifinę tradicinio Sicilijos klientelizmo formą".

114 Diego Gambetta, „Mafia: The Price of Distrust", in *Trust*, ed. Gambetta, p. 162.

115 Franchetti, *Inchiesta in Sicilia*, pp. 72–73, cituota iš Tullio-Altan, *La nostra Italia*, pp. 68–69.

116 Ginsborg, *History of Contemporary Italy*, p. 34.

117 Diego Gambetta, „Fragments of an Economic Theory of the Mafia," *European Journal of Sociology* 29 (1988): 127–145, citata p. 128.

118 Hess, *Mafia and Mafiosi*, p. 67.

119 Gambetta, „Mafia: the Price of Distrust", p. 173.

120 Eisenstadt and Roniger, *Patrons, Clients, and Friends*, p. 68; Hess, *Mafia and Mafiosi*.

121 Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 69.

122 Hess, *Mafia and Mafiosi*, pp. 76–77.

123 Panašią mafijos ir Camorra'os šiandienos Italijoje analizę žr.: Ginsborg, „Family, Culture and Politics," pp. 41–45.

124 Arlacchi, *Mafia, Peasants and Great Estates*.

125 Mūsų naudojamas tarpusavio pagalbos bendrijų stiprumo rodiklis yra faktorinė reikšmė, susumuojanti narystę šiose bendrijose pagal regiono gyventojų skaičių 1873, 1878, 1885, 1895 ir 1904 m.

126 Mūsų naudojamas kooperatyvų stiprumo rodiklis yra faktorinė reikšmė, susumuojanti kooperatyvų skaičių pagal regiono gyventojų skaičių 1889, 1901, 1910 ir 1915 m.

127 Mūsų naudojamas masinių partijų stiprumo rodiklis yra faktorinė reikšmė, susumuojanti socialistų ir katalikų *popolari* partijų stiprumą nacionaliniuose 1919 ir 1921 m. rinkimuose bei jų stiprumą vietos tarybose šiuo laikotarpiu.

128 Mūsų naudojamas rinkiminio aktyvumo rodiklis yra faktorinė reikšmė, susumuojanti rinkiminį aktyvumą 1919 ir 1921 m. nacionaliniuose rinkimuose ir aktyvumą 1920 m. vietos bei provincijos rinkimuose. Tai buvo vieninteliai rinkimai su visuotine vyrų rinkimų teise prieš iškylant fašizmui.

129 Mūsų naudojamas rodiklis yra visų vietinių kultūrinių ir laisvalaikio organizacijų, įkurtų iki 1860 m., dalis 1982 m. asociacijų surašyme. Tai akivaizdžiai yra netiesioginis ir netobulas indikatorius, nes jis neįtraukia anksčiau veikusių, bet neišlikusių asociacijų. Kita vertus, kadangi nėra jokių ankstesnių vietinių asociacijų surašymų, šie duomenys pateikia vienintelį prieinamą visą šalį apimantį kiekybinį vietinio nepolitinio ir neekonominio asocianizmo rodiklį devynioliktojo amžiaus pabaigos Italijoje.

130 Dauguma teritorijų, vėliau tapusių Friuliu-Venecija-Džūlija ir Trentinu-Alto Adidže, buvo prijungtos prie Italijos tik Pirmojo pasaulinio karo pabaigoje ir todėl nėra įtrauktos į šią istorinę analizę, kaip ir mažas Aostos slėnio regionas, tuo metu buvęs Pjemonto dalimi.

131 Pilietiškumo stabilumas bėgant laikui, pavaizduotas 5.3 paveiksle, remiasi šiek tiek skirtingomis kintamųjų grupėmis šiais dviem laikotarpiais. Mes neturime duomenų apie kurį nors vieną kintamąjį per visą šimto metų laikotarpį. Tačiau labai didelis tokių punktų, kaip tarpusavio pagalbos bendrijos, kooperatyvai, rinkiminis aktyvumas ir preferencinio balsavimo naudojimo pastovumas nuo vieno dešimtmečio iki kito (kai $r > 0,9$ vienodas), atitinka ilgalaikį pastovumą.

132 Samuel H. Barnes and Giacomo Sani, „Mediterranean Political Culture and Italian Politics“, *British Journal of Political Science* 4 (July 1974): 289–303, pateikia įrodymus, kad pagal kai kuriuos politinio elgesio rodiklius (ypač tokius patrono-kliento politikos indikatorius kaip preferencinis balsavimas ir asmeniniai ryšiai su politikais) pietiečiai migrantai Šiaurėje yra panašesni į vietinius šiauriečius nei į buvusius savo tėvynainius Pietuose, ir iškelia mintį, jog dominuojančių bendruomenės struktūrų „akultūracija“ gali įvykti pakankamai greitai. Pilietiškas elgesys, kaip įrodome kitame skyriuje, yra stipriau įsitvirtinęs socialinėse normose ir tinkluose nei asmeniniuose polinkiuose.

133 Mūsų išvados apie istorinių tradicijų poveikį šiuolaikinei pilietinei kul-

tūrai ir vyriausybės veiksmingumui yra stulbinančiai panašios į Caroline White, *Patrons and Partisans: A Study of Politics in Two Southern Italian comuni* (New York: Cambridge University Press, 1980) antropologinių tyrimų rezultatus. White tyrinėjo du kaimyninius Abrucio miestus, vieną, pasižymintį aktyvaus pilietinio angažuotumo, egalitarinių socialinių santykių, „bendruomeninio nusiteikimo", „atviros politikos" ir efektyvios vietos valdžios šimtmečiu, o antrąjį – patrono-kliento tradicijomis, socialine hierarchija, personalizmu, frakcionalizmu ir neefektyvia vyriausybe. Ir White, ir mūsų šių skirtingų sindromų aiškinimas koncentruojasi ties socialine istorija. Mes skiriamės tik tuo, kad ji ypač pabrėžia žemės nuosavybės struktūrą.

134 Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, pp. 17–37, pastebi, kad dešimtojo amžiaus Italijoje pagrindinis ekonominis skirtumas buvo tarp atsilikusių sričių krašto gilumoje ir turtingesnių pakrantės miestų, kurių buvo ir Šiaurėje, ir Pietuose, bet ypač Pietuose.

135 Plg. Larner, *Italy*, pp. 149–150 ir pp. 189–190 ir Becker, *Medieval Italy*.

136 Iki pat XX a. 8 dešimtmečio užimtumas pramonėje išliko pakankamai geras ekonominės modernizacijos Italijoje rodiklis; vėliau postindustrinės paslaugų ekonomikos atsiradimas reiškė, kad darbo jėgos dalis pramonėje nebėra toks neabejotinas indikatorius. Italijos darbo jėgos užimtumo devynioliktojo amžiaus pabaigoje surašymai pagarsėję nepatikimumu, todėl reikėtų šiek tiek atsargiai vertinti 5.2 lentelės XIX a. 8 ir 9 dešimtmečių duomenis. Mūsų analizė remiasi oficialiais skaičiavimais, paskelbtais Italijos centrinio statistikos instituto XX a. 8 dešimtmetyje. Tačiau patikslinti duomenys, pristatomi O. Vitali, *Aspetti dello sviluppo economico italiano alla luce della ricostruzione della popolazione attiva* (Roma: Universita di Roma, 1970), pateikia iš esmės identiškus rezultatus.

137 Nacionalinis vaikų mirtingumas tūkstančiui gyvų naujagimių buvo 155; Emilijos-Romanijos – 171, o Kalabrijos – 151.

138 1977–1985 m. vaikų mirtingumas tūkstančiui gyvų naujagimių Kalabrijoje buvo 15 ir Emilijoje-Romanijoje – 11.

139 Robert Leonardi, „Peripheral Ascendancy in the European Community: Evidence from a Longitudinal Study", nepublikuotas rankraštis (Brussels: European Commission, November 1991). Ispanija, Graikija ir Portugalija 1970 m. nebuvo Európos Bendrijos narės ir todėl į analizę neįtrauktos.

140 Toliau pateikiamos medžiagos pirminė versija pirmiausia pasirodė mūsų „Institutional Performance and Political Culture: Some Puzzles about the Power of the Past", *Governance* 1 (July 1988): 221–242.

141 Čia pateikiami rezultatai remiasi istoriniais užimtumo duomenimis nuo 1901 m. ir vaikų mirtingumo duomenimis 1901–1910 m., tačiau panašūs rezultatai randami viso 1880–1920 m. laikotarpio medžiagoje. Da-

bartiniai duomenys yra nuo 1977 m. (užimtumo) ir 1977–1985 m. (vaikų mirtingumo), tačiau vėl rezultatai yra pastovūs ir nepriklauso nuo konkrečios pasirinktos datos.

142 Koreguotas R^2 numatant pilietiškumą XX a. 8 dešimtmetyje yra 0,86, kuris visiškai paaiškinamas r = 0,93 koreliacija su pilietinėmis tradicijomis 1860–1920 m. *Beta* kiekvienam socialiniam ir ekonominiam kintamajam yra visiškai nereikšminga.

143 Numatant užimtumą žemės ūkyje 1977 m., *beta* užimtumui žemės ūkyje 1901 m. yra 0,26 (reikšmingumas = 0,11), o *beta* pilietinėms tradicijoms – 0,73 (reikšmingumas = 0,0003). Numatant užimtumą pramonėje 1977 m., *beta* užimtumui pramonėje 1901 m. yra 0,01 (nereikšminga), o *beta* pilietinėms tradicijoms yra 0,82 (reikšmingumas = 0,0005). Koreguotas R^2 užimtumui žemės ūkyje 1977 m. yra 0,69, o koreguotas R^2 užimtumui pramonėje 1977 m. yra 0,63.

144 Numatant vaikų mirtingumą 1977–1985 m., *beta* vaikų mirtingumui 1901–1910 m. yra 0,19 (nereikšminga), o *beta* pilietinėms tradicijoms yra – 0,75 (reikšmingumas = 0,001). Koreguotas R^2 yra 0,56.

145 Tinkami duomenys apie regiono pajamas vienam žmogui XIX amžiuje nėra lengvai prieinami, o jau 1911 m. (kai tam tikri duomenys tampa prienami) pajamos ir pilietiškumas pakankamai glaudžiai koreliuoja (r = 0,81), kad tokiai statistinei analizei gresia techninė multikolinearumo problema. Tačiau nuspėjant pajamas 1987 m., *beta* pajamoms 1911 m. yra 0,32 (reikšmingumas = 0,003), o *beta* pilietinėms tradicijoms yra 0,70 (reikšmingumas = 0,0000); koreguotas R^2 yra 0,96. Kitaip tariant, ir pilietinės tradicijos, ir pajamų lygis 1911 m., atrodo, yra nepriklausomai susiję su pajamomis XX a. 9 dešimtmetyje, bet pilietiškumas vis dėlto, regis, yra stipresnis veiksnys nei ekonomika. Tuo tarpu kontroliuojant pilietines tradicijas (*beta* = 0,90, reikšmingumas = 0,0003), pajamos 1911 m. visiškai nepapildo (*beta* = 0,02, reikšmingumas = 0,91) pilietiškumo XX a. 8 dešimtmetyje aiškinimo. Visa tai iš esmės derinasi su tekste pateikiamais užimtumo ir vaikų mirtingumo rezultatais.

146 Plg. Ronald Inglehart, „The Renaissance of Political Culture", *American Political Science Review* 82 (1988): 1203–1230 dėl panašios argumentacijos, nors Ingleharto „pilietinės kultūros" apibrėžimas šiek tiek skiriasi nuo mūsų.

147 Profsąjungų narių santykinai mažai buvo prieš Pirmąjį pasaulinį karą, ir prieinama medžiaga nėra visiškai patikima iš dalies dėl sunkumų sujungiant duomenis apie skirtingo politinio pobūdžio žemės ūkio ir pramonės profsąjungas.

148 Detaliai studijuodamas darbininkų klasės organizaciją Sesto San Giovanyje, Bell'as daro panašią išvadą: „Ikifabrikinės kultūrinės tradicijos reikšmingai paveikė šiuolaikinės Italijos darbininkų klasės formavimąsi ir jos

politinę veiklą" („Worker Culture and Worker Politics," p. 20). Taip pat žr.: Donald Howard Bell, *Sesto San Giovanni: Workers, Culture, and Politics in an Italian Town 1880–1922* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1986). Profsąjungų narystė regionų lygmenyje 1921 m. koreliuoja $r = 0{,}58$ su darbo jėgos dalimi pramonėje ir $r = -0{,}49$ su darbo jėgos dalimi žemės ūkyje, bet šios koreliacijos yra tariamos, priskirtinos bendrai profsąjungų narystės ir ekonominio išsivystymo priklausomybei nuo pilietinių tradicijų.

149 Duomenų, paremiančių vertinimus šioje pastraipoje žr.: Vitali, *Aspetti dello sviluppo*, pp. 360–361, pp. 376–389; Toniolo, *Economic History*, ypač pp. 5–8 ir pp. 120–123 (nors stulpeliai Toniolo 10.4 lentelėje p. 122, deja, yra apversti); Vera Zamagni, *Insutrializzazione e squilibri regionali in Italia: Bilancio dell'eta giolittiana* (Bolognia: Il Mulino, 1978), ypač pp. 198–199; Tullio-Altan, *La nostra Italia*, pp. 38–39; Clark, *Modern Italy*, p. 24, p. 31, p. 132. Toniolo nauja knyga pateikia naudingą sisteminę Italijos ekonomikos vystymosi 1850–1918 m. apžvalgą.

150 Žr.: Zamagni, *Industrializzazione*, ypač pp. 205–206; ir Instituto Guglielmo Tagliacarne, *I redditi e i consumi in Italia: Un'analisi dei dati provinciali* (Milan: Franco Angeli, 1988), ypač p. 55.

151 Ekonominės literatūros apie regionų skirtumus pristatymą žr.: Robert J. Barro ir Xavier Sala-i-Martin, „Convergence across States and Regions", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 1991: 107–182. Trumpą daugiatomės literatūros „Pietų klausimu" apžvalgą žr.: Toniolo, *Economic History*, ypač pp. 133–150; Clark, *Modern Italy*, ypač pp. 23–28; ir Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, pp. 17–28.

152 Zamagni, *Industrializzazione*, pp. 199–201.

153 Toniolo, *Economic History*, p. 148.

154 Ibid., p. 52. Susivienijimo metu raštingumas buvo didesnis Šiaurėje nei Pietuose, ir šis atotrūkis nuosekliai augo 1871–1911 m. Išsilavinimas buvo vienas svarbus latentinis privalumas, padedantis paaiškinti spartesnę Šiaurės plėtrą. Tačiau Šiaurės ir Pietų išsilavinimo skirtumai pastaraisiais dešimtmečiais iš esmės išnyko, nepaisant besilaikančio ir net didėjančio ekonomikos ir pilietiškumo atotrūkio. Žr.: 4 skyrių.

155 Ibid., p. 121, p. 148.

156 J. R. Siegenthaler, „Sicilian Economic Change since 1860", *Journal of European Economic History* no. 2 (1973): 414, cituota iš Zamagni, *Industrializzazione*, p. 215, daro išvadą, kad į „Sicilijos socialinės ir politinės struktūros nelankstumą reikia žiūrėti kaip į pačią svarbiausią šios salos ekonominio atsilikimo priežastį, o į jos išnykimą – kaip į praktiškai vienintelį kelią pažangos link."

157 Arnaldo Bagnasco, *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo italiano* (Bologna: Il Mulino, 1977) ir Bagnasco, *La construzione sociale*

del mercato: Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia (Bologna: Il Mulino, 1988).

158 Michael J. Piore and Charles F. Sabel, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity* (New York: Basic Books, 1984). Naudingą tyrimų apie industrinius regionus, „lanksčią specializaciją" ir jų socialines prielaidas santrauką žr.: *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, eds. Frank Pyke, Giacomo Becattini, and Werner Sengenberger (Geneva: International Institute for Labor Studies of the International Labor Organisation, 1990), ypač Sebastiano Brusco, „The Idea of the Industrial District: Its Genesis", pp. 10–19, ir Giacomo Becattini, „The Marshallian Industrial District as a Socioeconomic Notion," pp. 37–51. „Lanksčios specializacijos" tezė kartais apima hipotezę, kad šie industriniai rajonai žymi „ateities bangą" pasaulio ekonomikoje, bet tai nėra mūsų argumentacijos dalis.

159 Sebastiano Brusco, „The Emilian Model: Productive Decentralisation and Social Integration", *Cambridge Journal of Economics* 6 (1982): 167–184. Patrizio Bianchi and Giuseppina Gualtieri, „Emilia-Romagna and its Industrial Districts: The Evolution of a Model", *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*, eds. Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti (New York: Pinter, 1990), pp. 83–108, pažymi, kad nors mažų ir vidutinių įmonių sėkmė „trečiojoje Italijoje" iš pradžių buvo aiškinama plačiai paplitusiu mokesčių įstatymų apėjimu ir susitarimų su profsąjungomis vengimu, tolesni tyrimai daugiausia atmetė šį aiškinimą.

160 Mark H. Lazerson, „Organizational Growth of Small Firms: An Outcome of Markets and Hierarchies?" *Americal Sociological Review* 53 (June 1988): 331.

161 Michael J. Piore and Charles F. Sabel, „Italian Small Business Development: Lessons for U. S. Industrial Policy", in *American Business in International Competition: Government Policies and Corporate Strategies*, eds. John Zysman and Laura Tyson (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 401–402.

162 Piore and Sabel, *Second Industrial Divide*, p. 265, p. 275.

163 Šioje pastraipoje apibūdintų modelių įrodymų žr.: Brusco, „The Idea of the Industrial District", pp. 15–16; Becattini, „The Marshallian Industrial District," p. 33 ir p. 39; Michael J. Piore, „Work, Labor and Action: Work Experience in a System of Flexible Production", p. 55 ir pp. 58–59, ir Carlo Trigilia, „Work and Politics in the Third Italy's Industrial Districts", pp. 179–182, viską knygoje *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, eds. Pyke, Becattini, and Sengenberger, taip pat Paolo Feltrin, „Regolazione politica e sviluppo economico locale", *Strumenti* 1 (January-April 1988): 51–81. Pilietiniai tinklai ekonominį dina-

mizmą skatina taip pat ir už Italijos ribų. Pavyzdžiui, „Silicon Valley gyvybingumas kyla iš jo turtingų socialinių, profesinių, komercinių santykių tinklų tiek pat, kiek ir iš individualių verslininkų pastangų." AnnaLee Saxenian, „Regional Networks and the Resurgence of Silicon Valley", *California Management Review* 33 (Fall 1990): 89–112.

164 *Atlas of Industrializing Britain*, 1780–1914, eds. John Langton and R. J. Morris (New York: Metheun, 1986), p. xxx.

165 Ginsborg, *History of Contemporary Italy*, p. 219. Nors nedideli pagal Šiaurės Amerikos standartus, šie skaičiai yra išskirtiniai kontinente, kur daug šeimų iki šiol tebegyvena vienoje vietoje daugelį kartų. (Netgi dabar išsilavinę italai paklausti „Iš kur jūs kilęs?", dažnai pasako pavadinimą mažo miestelio, iš kurio jų tėvai išvyko prieš kelis dešimtmečius, o jie patys iš tiesų ten niekada negyveno.) Be to, žinoma, milijonai italų emigravo į kitas šalis. Iš tikrųjų gali būti įrodinėjama, kad „selektyvi emigracija" gali paaiškinti Pietų atsilikimą, jei pilietiškai nusiteikę pietiečiai buvo neproporcingai labiau linkę emigruoti. (Kai kurių minčių keliančių duomenų žr.: Johan Galtung, *Members of Two Worlds* [New York: Columbia University Press, 1971], pp. 190–191, cituota iš Barnes and Sani, „Mediteranean Political Culture and Italian Politics", p. 300.) Nors mes visiškai neatmetame šio argumento, jis negali paaiškinti čia atrastų istorinių tradicijų, nes XIX amžiuje daugiausia italų emigravo iš Šiaurės. Emigracija iš Pietų nebuvo didelė iki XIX a. 10 dešimtmečio. Žr.: Clark, *Modern Italy*, p. 32, pp. 165–166.

Šeštas skyrius

1 Jei reikėtų įrodymų, apklausų metu mes patys šiuose regionuose aptikome stiprų nepasitenkinimą viešuoju gyvenimu ir asmeninėmis perspektyvomis. Pašalinių žmonių kartais reiškiama nuomonė, kad pietiečiai patenkinti savo prasta būkle, t. y. kad jiems patinka toks viešasis gyvenimas, kokį turi, ne tik prieštarauja sveikam protui, bet ir empiriniams duomenims.

2 Jeffui Frieden'ui, Peteriui Hall'ui ir Kenui Shepsle'ui priklauso nuopelnai už klausimų, inspiravusių šį skyrių, iškėlimą, tačiau jie neatsakingi už rezultatus.

3 David Hume, (1740), 3 knyga, 2 dalis, 5 skyrius, cituota iš Robert Sugden, *The Economics of Rights, Co-operation and Welfare* (Oxford: Basil Blackwell, 1986), p. 106.

4 Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 6. Naudingą gausėjančios griežtai formalizuotos literatūros apie kolektyvinės veiklos dilemas pristatymą žr.: Ostrom, taip pat Robert H. Bates,

„Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism", *Politics and Society* 16 (1988): 387–401.

5 Diego Gambetta, „Can We Trust Trust?" in *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, ed. Diego Gambetta (Oxford: Blackwell, 1988), p. 216 (išskirta originale).

6 Pietr Kropotkin, *Mutual Aid: A Factor of Evolution* (London: Heinemann, 1902), p. xv.

7 Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 58.

8 Gambetta, „Can We Trust Trust?" p. 221.

9 North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 59.

10 Bates, „Contra Contractarianism", p. 395.

11 Robert Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, p. 105 (išskirta originale). Sugden čia aptaria kartotinę kalinio dilemą, bet tas pats galioja ir vienkartinei kalinio dilemai.

12 Gambetta, „Can We Trust Trust?" p. 217, 6 pastaba.

13 D. Fudenberg and E. Maskin, „A folk-theorem in repeated games with discounting and with incomplete information", *Econometrica* 54 (1986): 533–554; griežtai kalbant, anot etninės teoremos, kad „visada išsisuk" nėra vienintelė pusiausvyra kartotinio lošimo kalinio dilemoje, kaip ir vienkartiniuose lošimuose. Žr.: taip pat Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984) ir Michael Taylor, *Anarchy and Cooperation* (London: Wiley, 1976).

14 North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 12.

15 Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press, 1975) ir Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985).

16 Ostrom, *Governing the Commons.*

17 Bates, „Contra Contractarianism".

18 Stephen Cornall and Joseph P. Kalt, „Culture and Institutions as Public Goods: American Indian Economic Development as a Problem of Collective Action", in *Property Rights, Constitutions, and Indian Economics*, ed. Terry L. Anderson (University of Nebraska Press, 1990), p. 33, cituoja Jamesas Buchananas, „Before Public Choice", in *Explorations in the Theory of Anarchy*, ed. Gordon Tullock (Blacksburg, Virginia: Center for the Study of Political Choice, Virginia Polytechnic Institute, 1972); Jack Hirshleifer, „Comment on Peltzman", *Journal of Law and Economics* 19 (1976): 241–244; ir Douglass C. North, „Ideology and Political/Economic Institutions", *Cato Journal* 8 (Spring/Summer 1988): 15–28.

19 Bates, „Contra Contractarianism", p. 398. Taip pat žr.: Robert H. Bates, „Social Dilemmas and Rational Individuals: An Essay on the New Institutionalism" (Duke University, nepublikuotas rankraštis, 1992).

20 Apie socialinio kapitalo sąvoką žr.: James S. Coleman, *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990), pp. 300–321, kuris nuopelnus už šios sąvokos pasiūlymą priskiria Glennui Loury. Žr.: Glenn Loury, „A Dynamic Theory of Racial Income Differences", in *Women, Minorities, and Employment Discrimination*, eds. P. A. Wallace and A. le Mund (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977), ir Glenn Loury, „Why Should We Care about Group Inequality?" *Social Philosophy and Policy* 5 (1987): 249–271. Praktinį socialinio kapitalo sąvokos pritaikymą taip pat žr.: Elinor Ostrom, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1992). Panašią diskusiją žr.: Robert H. Bates, „Institutions as Investments", Duke University Program in Political Economy, Papers in Political Economy, Working Paper 133 (December 1990). Argumentas, kad socialinis kapitalas palengvina bendradarbiavimą šalies visuomenėje, yra analogiškas Roberto O. Keohane'o tezei, kad tarptautiniai režimai palengvina bendradarbiavimą pasaulio politinėje ekonomikoje. Žr.: Robert O. Keohane *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

21 Coleman, *Foundations*, p. 302, p. 304, p. 307.

22 Shirley Ardener, „The Comparative Study of Rotating Credit Associations", *Journal of the Royal Antropological Institute of Great Britain and Ireland* 94 (1964): 201.

23 Žr.: Ardener, „The Comparative Study of Rotating Credit Associations"; Cliford Geertz, „The Rotating Credit Associations: A 'Middle Rung' in Development", *Economic Development and Cultural Change* 10 (April 1962): 241–263; ir Carlos G. Velez-Ibanez, *Bonds of Mutual Trust: The Cultural Systems of Rotating Credit Associations among Urban Mexicans and Chicanos* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1983). Timothy Besley, Stephen Coate, and Glenn Loury, „The Economics of Rotating Savings and Credit Associations", *American Economic Review*, turėjęs pasirodyti 1992, formaliai modeliuoja rotacinio kredito asociacijas.

24 Velez-Ibanez, *Bonds of Trust* praneša apie rotacinio kredito asociacijas tarp kalinių Meksikos kalėjimuose siekiant apsirūpinti marichuana, tačiau mes neturime jokių įrodymų, kad tai yra termino „bankas" kilmės šaltinis.

25 Geertz, „The Rotating Credit Association", p. 244.

26 Ardener, „Comparative Study of Rotating Credit Association", p. 216.

27 Ibid. Apie reputacijos svarbą rotacinio kredito asociacijose žr.: Michael Hechter, *Principles of Group Solidarity* (Berkeley; University of California Press, 1987), pp. 109–111.

28 Vénez-Ibañez, *Bonds of Mutual Trust*, p. 33. Apie pasitikėjimą, tarpi-

ninkus ir socialinius tinklus žr.: Coleman, *Foundations of Social Theory*, 8 skyrių.

29 Besley, Coate, and Loury, „Economics of Rotating Savings and Credit Associations".

30 Iš tikrųjų pats alternatyvos nebuvimas gali padidinti jų, kaip dalyvių, patikimumą rotacinio kredito draugijoje. Už šį pastebėjimą esame dėkingi Glennui Loury.

31 Ostrom, *Governing the Commons*, pp. 183–184.

32 Geetz, „The Rotating Credit Association", p. 243, p. 251.

33 Ostrom, *Governing the Commons*, p. 190.

34 A. O. Hirschman, „Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse", American Economic Review Proceedings 74 (1984): 93, cituota iš Partha Dasgupta, „Trust as a Commodity", in *Trust*, ed. Gambetta, p. 56.

35 Žr.: Pasakojimą apie „gyvenk ir leisk gyventi" normą poziciniame kare Axelrod, *Evolution of Cooperation*, p. 85.

36 Gambetta, „Can We Trust Trust?" p. 324 (išskirta originale).

37 „Kuo dažniau žmonės kreipiasi vienas į kitą pagalbos, tuo daugiau kapitalo pagaminama... Socialiniai santykiai nutrūksta, jei jie nepalaikomi; lūkesčiai ir įsipareigojimai per kiek laiko sunyksta, o normos priklauso nuo nuolatinės komunikacijos". Coleman, *Foundations of Social Theory*, p. 321.

38 Coleman, *Foundations of Social Theory*, p. 315. Taip pat žr.: Ostrom, *Crafting Institutions*, p. 38: „Socialinis kapitalas nesukuriamas automatiškai ar spontaniškai." Robert E. Lucas, Jr., „On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics* 22 (1988): 3–42, akcentuoja žmogiškojo kapitalo „išorines" (arba viešųjų gėrybių) savybes. Hechter, *Principles of Group Solidarity* skiria „viešąsias gėrybes" (kurioms būdingas bendras tiekimas ir neseikėjamumas (*nonexcludability*) ir „kolektyvines gėrybes" (kurios iki tam tikro lygio gali būti seikėjamos). Bent iš pradžių kai kurioms socialinio kapitalo rūšims gali būti būdingas seikėjamumas; pavyzdžiui, viduramžių Italijos gynybinės bendrijos gindavo tik savo narius. Tačiau, kaip pažymi Hechter (p. 123 *et passim*), iš neformalių grupių, kurios iš pradžių susiformuoja teikti kolektyvines gėrybes, gali kilti formalios grupės, teikiančios tikras viešąsias gėrybes: ilgainiui pilietinė tvarka, skatinama gynybinių draugijų ir jų pagimdytų komunų, galėjo naudotis net ir ne nariai.

39 Žr.: Coleman, *Foundations of Social Theory*, p. 317, ir Dasgupta, „Trust as a Commodity", p. 64.

40 Coleman, *Foundations of Social Theory*, pp. 317–318.

41 Kenneth J. Arrow, „Gifts and Exchanges", *Philosophy and Public Affairs* 1 (Summer 1972): 357.

42 Anthony Pagden, „The Destruction of Trust and its Economic Consequ-

ences in the Case of Eighteenth-century Naples", in Trust, ed. Gambetta, pp. 136–138, cituojantis Antonio Genovesi, *Lezioni di economia civile* (1803).

43 Mark H. Lazerson, „Organizational Growth of Small Firms: An Outcome of Markets and Hierarchies?" *American Sociological Review* 53 (June 1988): 330–342, rašo, kad asmeninis pasitikėjimas tarp vadovų ir tarp darbininkų bei vadovybės yra svarbiausias smulkių firmų Emilijoje-Romanijoje didelio produktyvumo veiksnys.

44 Dasgupta, „Trust as a Commodity", pp. 50–51 (išskirta originale).

45 Bernard Williams, „Formal Structure and Social Reality", in Trust, ed. Gambetta, p. 8, p. 12. Glennas Loury atkreipė mūsų dėmesį, kad pasikliovimas asmeniniu pasitikėjimu remiasi prielaida, jog individai skiriasi savo patikimumu, o socialinis pasitikėjimas remiasi prielaida, kad situacijos struktūra yra svarbesnė nei asmeninės savybės.

46 Plg. James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989), p. 27.

47 Coleman, *Foundations of Social Theory*, p. 251.

48 March and Olsen, *Rediscovering Institutions*, p. 27; Robert Axelrod, „An Evolutionary Approach to Norms", *American Political Science Review* 80 (December 1986): 1095–1111.

49 North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, pp. 36–45. Taip pat žr.: Kenneth Arrow, *The Limits of Organization* (New York: Norton, 1974), p. 26; ir George Akerlof, „Loyalty Filters", *American Economic Review* 73 (1983); 54–63, cituota iš Marko Granovetterio, „Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology* 91 (November 1985): 489.

50 Marchall Sahlins, *Stone Age Economics* (Chicago: Aldine-Atherton, 1972) vartoja „subalansuotas" ir „bendras"; Robert O. Keohane, „Reciprocity in International Relations", *International Organization* 40 (1986): 1–27, išveda labai susijusią perskyrą tarp „konkretaus" ir „bendro" savitarpiškumo. Svarbu atskirti savitarpiškumo *strategiją* (akis už akį) nuo savitarpiškumo *normos*, nors kartais jos yra empiriškai susijusios. Mums šiuo atveju visų pirma svarbi norma. Taip pat žr.: Axelrod, *Evolution of Cooperation* and „An Evolutionary Approach to Norms".

51 Cituojama iš Alvino W. Gouldner'io, „The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement", *American Sociological Review* 25 (April 1960): 161.

52 Ostrom, *Governing the Commons*, p. 200, p. 211. Vis dėlto Ostrom (p. 38) skeptiškai vertina aiškinimus, kuriuose normos laikomos nestebimais, „galvoje esančiais" kintamaisiais.

53 Michael Taylor, *Community, Anarchy and Liberty* (New York: Cambridge University Press, 1982), pp. 28–29 (išskirta originale). Taip pat žr.: Gouldner, „The Norm of Reciprocity", p. 173.

54 Keohane, „Reciprocity in International Relations", p. 21.

55 Granovetter, „Economic Action and Social Structure". Jis atskiria savo „įtvirtinimo" („*embeddedness*") požiūrį ir nuo „pernelyg socializuotos" žmogaus veiklos sampratos, kurioje veikla visiškai determinuojama vaidmenų ir normų, ir nuo „per mažai socializuotos" sampratos (labiau paplitusios paprastoje lošimų teorijoje), kurioje atomizuoti veikėjai neribojami socialinių santykių. Apie tinklus ir pasitikėjimą, kaip turimą kapitalą, sustiprinantį socialinius mainus, taip pat žr.: Albert Breton and Ronald Wintrobe, *The Logic of Bureaucratic Conduct*, (New York: Cambridge University Press, 1982), pp. 61–88.

56 Granovetter, „Economic Action and Social Structure", pp. 490–491.

57 Žr.: Roberto Michels'o studiją apie Vokietijos socialdemokratų partiją, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (New York: Dover, 1959).

58 Šią perskyrą ir platesnes jos pasekmes, žinoma, pabrėžė Max Weber. „Weber'iui kongregacinė religija yra organizuota mažose, savivaldžiose tikinčiųjų grupėse... Kongregacinės organizacijos formos pabrėžia tikinčiųjų lygybę, visus pritraukdamos dalyvauti ir skatindamos vienodą priėjimą prie religinių žinių per bendrą pasitikėjimą Biblija." Daniel H. Levine, „Religion, The Poor, and Polities in Latin America Today", in *Religions and Political Conflict in Latin America*, ed. Daniel H. Levine (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1986), p. 15.

59 Apie susietumą (kai tie patys žaidėjai lošia kelis paralelinius lošimus vienu metu), besiskiriantį nuo pasikartojimo (kai tie patys žaidėjai nuosekliai kartoja tą patį lošimą) žr.: James K. Sebenius, „Negotiaton Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties", *International Organization* 37 (Spring 1983): 281–316; ir James Alt and Barry Eichengreen, „Parallel and Overlapping Games: Theory and an Application to the European Natural Gas Trade", *Economics and Politics* 1 (1989): 119–144. Apie „įvairialypių" tarpusavio ryšių (ryšių, apimančių daugiau nei vieną veiklos sferą) poveikį lengvinant kolektyvinio veiksmo dilemų sprendimą žr.: puikų Michaelio Taylor'o ir Saros Singleton darbą „The Communal Resource: Transaction Costs and the Solution of Collective Action Problems" (University of Washington, nepublikuotas rankraštis, 1992).

60 Ostrom, *Governing the Commons*, p. 206.

61 Apie pasitikėjimą, tinklus ir informaciją žr.: Coleman, *Foundations of Social Theory*, 8 skyrių.

62 David Knoke, *Political Networks: The Structural Perspective* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 68–69.

63 North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 37. Analogišką argumentą, kad „kultūra suteikia rinkinį gebėjimų, iš kurių gali būti konstruojamos įvairios veiksmų strategijos", žr.: Ann Swid-

ler, „Culture in Action: Symbols and Strategies", *American Sociological Review* 51 (1986); 273–286, citata iš p. 284.

64 Plg. Coleman, *Foundations of Social Theory*, pp. 286–287.

65 Julian Pitt-Rivers, *The People of the Sierra* (London: Weidenfield and Nicolson, 1954), p. 40.

66 S. N. Eisendstadt and L. Roniger, *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (New York: Cambridge University Press, 1984), pp. 48–49.

67 Mark S. Granovetter, „The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology* 78 (1973): 1360–1380, citata iš p. 1376 (išskirta originale).

68 Kitoje istorinėje ir socialinėje aplinkoje dalyvavimas katalikiškose grupėse gali turėti pilietiškesnių pasekmių priklausomai nuo socialinės ir organizacinės realybės tame kontekste. Apie hierarchinės „Bažnyčios institucijos" vizijos ir bendruomeninės, egalitarinės „liaudies Bažnyčios" vizijos skirtumą Lotynų Amerikoje žr.: Daniel H. Levine, *Religion and Politics in Latin America: The Catholic Church in Venezuela and Colombia* (Princeton: Princeton University Press, 1981) ir atvejo studijas *Religion and Political Conflict in Latin America*, ed. Levine. Italijoje, kaip leidžia spėti mūsų teorija, narystė labiau egalitariškose pasaulietiškose Bažnyčios grupėse (*communità di base*) turėtų *teigiamai* koreliuoti su pilietiškumu ir institucijų veiksmingumu, tačiau mes neradome tinkamų domenų, kad galėtume patikrinti šią hipotezę.

69 Neturėdami mikrolygio informacijos apie statusą ir galią antrinių asociacijų viduje įvairiose Italijos dalyse, mes priversti daryti prielaidą, kad visuose Italijos regionuose socialiniai saitai, tarkim, futbolo klubuose yra vienodai horizontalūs, taigi ir vienodai efektyvūs kaip socialinis kapitalas. Iš tikrųjų mes spėjame, kad futbolo klubai ir kitos savanoriškos asociacijos mažiau pilietiškuose, mažiau sėkminguose regionuose yra socialiai hierarchiškesnės; konkrečiai šio aspekto patvirtinimą žr.: Caroline White, *Patrons and Partisans: A Study of Politics in Two Southern Italian Comuni* (New York: Cambridge University Press, 1980), pp. 63–67 ir pp. 141–145. Jei tai tiesa, tai tikrasis ryšys tarp horizontalių tinklų ir institucijų sėkmės turbūt yra *netgi stipresnis*, nei rodo mūsų duomenys.

70 Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982).

71 Joel S. Migdal, „Strong States, Weak States: Power and Accommodation", in *Understanding Political Development*, eds. Myron Weiner and Samuel P. Huntington (Boston: Little, Brown, 1987), pp. 391–434, citata iš pp. 397–398. Ankstesni politinio vystymosi tyrinėtojai taip pat teigė, kad socialinė mobilizacija ir masinis politinis dalyvavimas mažina valdžios institucijų stabilumą ir efektyvumą. Plačiausiai šį požiūrį išdėstė (nors neradikaliausiai) Samuel P. Huntington, *Political Order in Chan-*

ging Societies (New Haven: Yale University Press, 1968). Naudingą naujų darbų apžvalgą žr.: Joan M. Nelson, „Political Participation", in *Understanding Political Development*, eds. Weiner and Huntington, pp. 103–159, ypač pp. 114–115. Norint išsiaiškinti skirtumus tarp šios teorijos ir mūsiškės, reikėtų skirti didesnį dėmesį perskyrai tarp horizontalių ir vertikalių tinklų.

72 Atliekant bendro regioninio produkto vienam žmogui (BRP) 1987 metais regresinę analizę pagal BRP 1970 metais ir bendruomenės pilietiškumą aštuntajame dešimtmetyje, 1970 m. BRP *beta* = 0,64, p = 0,0001, o pilietiškumo *beta* = 0,35, p = 0,017 (koreguotas R^2 = 0,92). Duomenys yra nepakankamai svarūs, kad galėtume atmesti alternatyvias teorijas, tačiau faktas akivaizdus: tie regionai, kurie buvo turtingi 1970 m., buvo vis dar turtingi 1987, tačiau tuo laikotarpiu turtingiausi augo lėčiau, o pilietiškiausi augo greičiau.

73 Italų kalba atspindi šį glaudų ryšį tarp pasitikėjimo ir patiklumo. Sąžiningas, padorus žmogus su geromis intencijomis vadinamas *dabbene*, tačiau lengvai apgaunamas kvailys pašaipiai vadinamas *dabbenaggine*. Už šią nuorodą mes dėkingi Federic'ui Varese'ui.

74 „Pastovios pusiausvyros apibūdinimas taikomas bendruomenei individų, pakartotinai lošiančių vienas prieš kitą tam tikrą lošimą. Sakyti, kad tam tikra strategija *I* yra pastovi pusiausvyra tokiame lošime, reiškia sakyti, kad kiekvienas individas suinteresuotas laikytis *I* strategijos, jei visi arba beveik visi kiti elgiasi taip pat." Sugden, *Economics of Rights, Co-operatios and Welfare*, p. 32; taip pat žr.: pp. 19–31. Techninę detalizaciją tokių sąlygų, kurioms esant „niekada nebendradarbiauk" yra pastovi pusiausvyra kartotinėje kalinio dilemoje, žr.: Sugden, *Economics of Rights, Cooperation and Welfare*, p. 109.

75 Edward C. Banfield, *The Moral Basis of Backward Society* (Chicago: The Free Press, 1958), p. 85. Žinoma, viena alternatyva yra visiškas pasitraukimas iš šios pragariškos socialinės aplinkos ir, kai tik tapo įmanomos ilgo nuotolio kelionės, emigracija labai paplito.

76 North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 35.

77 Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, pp. 104–127, p. 162. Griežtai kalbant, Sugden'o įrodymas, kad „visada išsisuk" yra *pastovi* pusiausvyra neribotai besikartojančiame lošime, reikalauja logiškos prielaidos, kad žaidėjai labai retai gali daryti „klaidas", t. y. išsisukti, kai norėjo bendradarbiauti, arba *vice versa*. Kaip pripažįsta Sugden, didelė dalis jo argumentacijos remiasi Michaelio Taylor'o, *Anarchy and Cooperation* (London: Wiley, 1976) ir Axelrodo, *Evolution of Cooperation*. Panašų lošimą (tačiau neapimantį kartotinės kalinio dilemos) su dviem stabiliomis pusiausvyromis, kurioje „jei kiekvienas tikisi, kad visi bus sąžiningi, tuomet kiekvienas bus sąžiningas, o jei kiekvienas mano, kad visi šiek tiek

sukčiaus, tuomet jis pats šiek tiek sukčiaus", žr.: Dasgupta, „Trust as a Commodity", pp. 56–59. Čia išnagrinėtos teorijos leidžia manyti, kad „visada išsisuk" ir „už pagalbą atsimokėk tuo pačiu" yra stabilios pusiausvyros, tačiau jos neatmeta galimybės, kad taip pat gali egzistuoti kitos stabilios pusiausvyros.

78 March and Olsen, *Rediscovering Institutions*, pp. 55–56 ir p. 159.

79 Iki šiol dauguma ekonomikos istorikų darbų koncentruojasi ties technologija, o ne institucijomis, tačiau daugelis pagrindinių problemų yra analogiškos. Žr.: Paul David, „Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review* 75 (1985): 332–337; W. Arthur Brian, „Self-Reinforcing Mechanisms in Economics", in *The Economy as an Evolving Complex System*, eds. Philip W. Anderson, Kenneth J. Arrow, and David Pines (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1988): ir North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, pp. 92–104. Puiki North'o knyga yra tiesiogiai susijusi su šiame ir praeitame skyriuje aptartomis problemomis.

80 North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 93.

81 Ibid., pp. 101–102; pp. 112–117.

82 Ne visi istorikai sutiktų su šia Lotynų Amerikos istorijos interpretacija, nes yra daug galimų supainiotų kintamųjų, tačiau ji yra įtikinanti. Italijos atvejis analitiniu požiūriu dar reikšmingesnis, nes vidinio Italijos lyginimo atveju galima „kontroliuoti" daugiau kintamųjų todėl, kad Šiaurės ir Pietų išsiskyrimas prasidėjo daug seniau nei Amerikoje ir todėl, kad Italijos perskyra išsilaikė ir net pagilėjo nepaisant šimto metų bendro nacionalinio valdymo.

83 North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 10–12 skyriai.

84 Žr.: 5 skyrių, 1 išnašą. Kita kruopštaus tyrimo reikalaujanti problema, teoriškai kalbant, yra ta, kodėl bendradarbiavimo sumažėjimas dėl maro, užsienio invazijų ir kitų socialinių-ekonominių penkioliktojo amžiaus sutrikimų iki galo nesuardė pilietinės pusiausvyros ir nepastūmėjo šiaurinės visuomenės į ydingų ratų seriją, galėjusią užslopinti jos pilietines tradicijas.

85 Žr.: pvz., Michael Thompson, Richard Ellis, and Aaron Wildavski, *Cultural Theory* (San Francisco: Westview Press, 1990), p. 21: „Vertybės ir socialiniai santykiai yra vienas nuo kito priklausomi ir vienas kitą stiprinantys: institucijos gimdo skirtingus preferencijų rinkinius, o ištikimybė tam tikroms vertybėms legitimizuoja atitinkamas institucijas. Klausti, kas atsiranda pirmiau arba kuris yra kurio priežastis, yra beprasmiška." Taip pat žr.: Ronald Inglehart, „The Renaissance of Political Culture", *American Political Science Review* 82 (1988): 1203–1230, kur pabrėžiami tarpusavio ryšiai tarp politinės kultūros, ekonominės plėtros ir pastovios

demokratijos. Seniau institucijų veiksmingumas buvo siejamas su „pilietine dorybe", ir mes, akcentuodami pilietinę bendruomenę, pakartojame šį požiūrį. Klasikiniu požiūriu „respublika sukūrė dorybingą individą, o dorybingas individas sukūrė respubliką". (Richard Vetterli and Gary Bryner, *In Search of the Republic: Public Virtue and the Roots of American Government* [Towata, N. J.: Rowman and Littlefield, 1987], p. 20.) Mūsų terminais, pilietinė bendruomenė yra save stiprinanti pusiausvyra. Daug minčių keliančią perskyrą tarp politinių kultūrų, pagrįstų „sutartimi" (savanorišku susitarimu tarp lygiųjų) ir hierarchiškų politinių visuomenių, pagrįstų užkariavimu, žr.: Daniel J. Elazar, „Federal Models of (Civil) Authority", *Journal of Church and State* 33 (1991): 231–254.

86 North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 100, p. 140.

87 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Okla.: University of Oklahoma Press, 1991).

88 Thompson, Ellis, and Wildavsky, *Cultural Theory*, p. 2.

89 Silverman, „Agricultural Organizations, Social Structure and Values in Italy", p. 18. Apie tai galima rasti literatūroje apie skurdo kultūrą ir žemiausiąjį sluoksnį Amerikoje. Žr.: pvz., E. Banfield, *The Unheavenly City: The Nature and Future of Our Urban Crisis* (Boston: Little, Brown, 1970); Charles Valentine, *Culture and Poverty: Critique and Counter Proposal* (Chicago: University of Chicago Press, 1968); Oscar Lewis, „The Culture of Powerty" in *On Understanding Poverty: Perspectives from Social Sciences*, ed. Daliel Moynihan (New York: Basic Books, 1968).

90 Apie diskusiją, ar pasitikėjimas ir kooperatiniai socialiniai santykiai gali būti „sukurti", ar tik „atrasti" žr.: Charles F. Sabel, „Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy", in *Readings in Economic Sociology*, eds. Frank Romo and Richard Swedberg (New York: Russell Sage, 1992), ir Charles F. Sabel, „Flexible Specialisation and the Reemergence of Regional Economies", in *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors*, eds. Paul Hirst and Jonathan Zeitlin (New York: Berg, 1989), pp. 17–70.

91 *John Friedmann, Planning* in the Public Domain: From Knowledge to Action (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp. 185–223.

92 Vera Zamagni, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia: Bilancio dell'eta` giolittiana* (Bologna: Il Mulino, 1978), p. 216 (išskirta originale).

Rodyklė

Putnam, Robert D.

Pu-106 Kad demokratija veiktų: pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje / Robert D. Putnam su Robertu Leonardi ir Raffaella Y. Nanetti. – Vilnius: Margi raštai, 2001 – 324 p. – (Atviros Lietuvos knyga: ALK, ISSN 1392-1673)

R-klė: p. 312–321

ISBN 9986-09-229-9

Kodėl vienos demokratinės vyriausybės veikia, o kitos žlunga? Robert Putnam ir jo bendraautoriai knygoje pateikia empirinius „pilietinės bendruomenės" reikšmės tobulinant sėkmingai veikiančias institucijas įrodymus. Jie tyrinėja unikalų eksperimentą, pradėtą 1970 m., kai kiekviename Italijos regione buvo kuriamos naujos vyriausybės.

UDK 323(450)

Robert D. Putnam

KAD
DEMOKRATIJA
VEIKTŲ

Pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje

Vertė *Jūratė Novagrockienė (1, 2 skyriai)*
Ainė Ramonaitė (3, 4, 5, 6 skyriai)
Spec. redaktorė soc. m. daktarė
doc. *Jūratė Novagrockienė*
Redaktorė *Genovaitė Savickienė*
Dailininkas *Alfonsas Žvilius*

SL 319. 2001 08 30. 20,25 sp. l.
Tir. 1500 egz. Užsakymas 888
Leidykla „Margi raštai",
Laisvės pr. 60, LT-2056 Vilnius.
Spausdino akcinė bendrovė „Vilspa",
Viršuliškių sk. 80, LT-2600 Vilnius.
Kaina sutartinė

Kodėl vienos demokratinės vyriausybės sėkmin
bert Putnam ir jo bendraautoriai savo knygoje p
bendruomenės“ reikšmės tobulinant sėkmingai
mus. Jie tyrinėja unikalų eksperimentą, pradėtą
Italijos regione buvo kuriamos naujos vyriausybės. Po dviejų dešimtmečių analizės jie atrado asociacizmo, pasitikėjimo ir bendradarbiavimo modelį, kuris padeda gerai valdyti ir klestėti ekonomikai.

„Originali, epochinė, novatoriška – visi šie pompastiški žodžiai tinka knygai, kuri neperdėtai gali būti vadinama mūsų laikų „Demokratija Amerikoje“. David L. Kirp. The Nation

„Didingas socialinių mokslų darbas, nusipelnęs užimti vietą greta de Tocqueville'o, Paret'o ir Weber'io. Jei Putnam'o teiginiai apie sėkmingai veikiančios demokratijos sąlygas yra teisingi (o jie beveik tokie ir yra), tada politikai ir politologai turi vėl susimąstyti apie demokratijos perspektyvas Azijoje, Lotynų Amerikoje ir Rytų Europoje.“ The Economist

„Nuostabi studija apie „pilietines tradicijas“. Steven Lukes. The Times Literary Supplement

Robert D. Putnam yra Harvardo universiteto Tarptautinių santykių centro Dillono tarptautinių santykių profesorius. Robert Leonardi yra Londono ekonomikos mokyklos Europos Bendrijos politikos Jean'o Monnet'o dėstytojas, Raffaela Y. Nanetti yra Ilinojaus universiteto miestų planavimo ir politikos analizės profesorė.

ALK – serija verstinių knygų, kurias leidžia įvairios leidyklos, remiamos Atviros Lietuvos fondo. Serijos tikslas – supažindinti skaitytojus su šiuolaikinių humanitarinių ir socialinių mokslų pagrindais. Šios knygos leidimą ALF remia kartu su Vidurio Europos universiteto Vertimų projektu.

ATVIROS LIETUVOS KNYGA



ISBN 9986-09-229-9
ISSN 1392-1673
REKOMENDUOJAMA
KAINA 23 LT

